

# Gazzetta ufficiale

## delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 19

36° anno

25 gennaio 1993

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	<b>I    <i>Comunicazioni</i></b>	
	.....	
	<b>II   <i>Atti preparatori</i></b>	
	<b>Comitato economico e sociale</b>	
	<b>Sessione di novembre 1992</b>	
93/C 19/01	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 92/12/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1992 relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione e ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa . . . . .	1
93/C 19/02	Parere in merito alla proposta di direttiva relativa alla tutela giuridica delle banche di dati . . . . .	3
93/C 19/03	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio concernente un maggiore sfruttamento delle energie rinnovabili nella Comunità . . . . .	7
93/C 19/04	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio sulle spedizioni di sostanze radioattive nell'ambito della Comunità . . . . .	13
93/C 19/05	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante misure comunitarie di lotta contro talune malattie dei pesci . . . . .	14
93/C 19/06	Parere in merito alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro . . . . .	16

**Prezzo: 28 ECU**

(segue)

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70 % — Milano

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario (segue)</u>	<u>Pagina</u>
93/C 19/07	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativa all'adeguamento al mercato interno della professione di agente e spedizioniere doganale . . . . .	18
93/C 19/08	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che proroga nel 1993 l'applicazione dei Regolamenti (CEE) n. 3831/90, (CEE) n. 3832/90, (CEE) n. 3833/90, (CEE) n. 3834/90 e (CEE) n. 3835/90 recanti applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo e che completa l'elenco dei beneficiari di dette preferenze . . . . .	21
93/C 19/09	Parere sul tema il consumatore ed il mercato interno . . . . .	22
93/C 19/10	Parere in merito: <ul style="list-style-type: none"> <li>— alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla realizzazione di una rete di trasporto combinato nella Comunità</li> <li>— alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 75/130/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci combinati tra Stati membri, e</li> <li>— alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1107/70 relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile . . . . .</li> </ul>	29
93/C 19/11	Parere in merito: <ul style="list-style-type: none"> <li>— alla proposta che modifica il Regolamento (CEE) n. 3359/90 del Consiglio, del 20 novembre 1990, relativo all'attuazione del programma d'azione nel campo dell'infrastruttura di trasporto in vista della realizzazione del mercato integrato dei trasporti nel 1992,</li> <li>— alla proposta di decisione del Consiglio in merito allo sviluppo di una rete stradale transeuropea, e</li> <li>— alla proposta di decisione del Consiglio in merito allo sviluppo di una rete europea di vie navigabili . . . . .</li> </ul>	32
93/C 19/12	Parere in merito: <ul style="list-style-type: none"> <li>— alla proposta di direttiva del Consiglio sulle bande di frequenza da designare per l'introduzione coordinata nella Comunità di sistemi telematici per i trasporti su strada, compresi i sistemi informatici stradali e i sistemi di orientamento stradale, e</li> <li>— alla proposta di direttiva del Consiglio sulle bande di frequenza comuni da designare per l'introduzione coordinata nella Comunità del sistema di telecomunicazioni tra aeromobili e rete terrestre (TFTS) . . . . .</li> </ul>	36
93/C 19/13	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla definizione e all'utilizzazione di norme e di specifiche tecniche compatibili per l'acquisto di apparecchiature e di sistemi per la gestione del trasporto aereo . . . . .	39
93/C 19/14	Parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio relativo a un sistema di distribuzione di diritti di transito (Ecopunti) per autoveicoli di peso a pieno carico superiore a 7,5 tonnellate, immatricolati in uno Stato membro, che transitino attraverso la Repubblica d'Austria . . . . .	42

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario (segue)</u>	<u>Pagina</u>
93/C 19/15	<p>Parere in merito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— alla progetto di regolamento (CEE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE, ad alcune categorie di accordi, decisioni o pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi aerei di linea, la programmazione in comune e il coordinamento degli orari, le operazioni congiunte, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, e</li> <li>— alla progetto di regolamento (CEE) della Commissione che modifica il Regolamento (CEE) n. 83/91 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE, ad alcune categorie di accordi fra imprese sui sistemi telematici di prenotazione per i servizi di trasporto aereo . . . .</li> </ul>	44
93/C 19/16	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1785/81 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero . . . . .	46
93/C 19/17	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura . . . . .	48
93/C 19/18	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda il regime d'imposta sul valore aggiunto applicabile ai trasporti di persone . . . . .	50
93/C 19/19	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE e prevede misure di semplificazione . . . . .	53
93/C 19/20	<p>Parere in merito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla classificazione statistica dei prodotti associata alle attività nella Comunità europea</li> <li>— alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità europea, e</li> <li>— alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma quadro per azioni prioritarie nel settore dell'informazione statistica 1993-1997 . . . .</li> </ul>	60
93/C 19/21	<p>Parere in merito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— alle conclusioni e raccomandazioni del Comitato di riflessione degli esperti indipendenti presieduto da Ruding sulla fiscalità delle imprese, e</li> <li>— alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e seguito delle conclusioni del Comitato di riflessione presieduto da Ruding e riguardante gli orientamenti in materia d'imposizione fiscale delle imprese nel quadro del perfezionamento del mercato interno . . . . .</li> </ul>	65
93/C 19/22	Parere in merito alla modifica della proposta di direttiva del Consiglio sull'imputazione dei costi delle infrastrutture di trasporto agli autoveicoli commerciali	71
93/C 19/23	Parere sul tema le relazioni della Comunità europea con i paesi dell'Europa centrale e orientale — Bulgaria e Romania . . . . .	74
93/C 19/24	Parere in merito alla XXI relazione sulla politica di concorrenza . . . . .	90

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario ( <i>segue</i> )	Pagina
93/C 19/25	Parere in merito al progetto di regolamento (CEE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni . . .	97
93/C 19/26	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane . . . . .	99
93/C 19/27	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa ad un complemento di finanziamento del terzo programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico (1990-1994) . . . . .	106
93/C 19/28	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio riguardante la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza . . . . .	111
93/C 19/29	Parere in merito alla proposta organizzazioni economiche e sociali nei paesi dell'europa centrale ed orientale meccanismi consultivi . . . . .	114
93/C 19/30	Parere in merito alla comunicazione della Commissione le politiche strutturali comunitarie — bilancio e prospettive . . . . .	118
93/C 19/31	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (ONP) al servizio di telefonia vocale . . . . .	126
93/C 19/32	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sul rilascio ed esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, esplorazione e estrazione di idrocarburi	128
93/C 19/33	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica . . . .	134



## II

*(Atti preparatori)*

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 92/12/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1992 relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione e ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa<sup>(1)</sup>**

(93/C 19/01)

Il Consiglio, in data 5 novembre 1992, 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 », è stata incaricata di preparare i lavori in materia. Nel corso dei lavori il Comitato economico e sociale ha nominato Giacomelli Relatore generale (artt. 18 e 46 del Regolamento interno).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. L'instaurazione ed il funzionamento del grande mercato unico, con la soppressione dei controlli fiscali alle frontiere intracomunitarie, implicano la libera circolazione delle merci comprese quelle soggette ad accise. La Direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, ha definito il regime dei prodotti soggetti ad accise o ad altre imposte indirette che colpiscono direttamente o indirettamente il consumo di tali prodotti, con l'esclusione dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte stabilite dalla Commissione (articolo 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva). I prodotti interessati sono gli oli minerali, l'alcole e le bevande alcoliche, oltre ai tabacchi lavorati.

1.2. L'obiettivo perseguito dalla proposta di direttiva in esame è quello di semplificare e di precisare taluni articoli della Direttiva 92/12/CEE del 25 febbraio 1992, senza modificarne né il contenuto né la sostanza.

1.3. Poiché la semplificazione e la precisione dei testi non potrà che migliorarne la trasparenza, come confermato a conclusione del Vertice straordinario di Birmingham, il Comitato si compiace per l'iniziativa della

Commissione ed approva la proposta di direttiva in esame.

### 2. Osservazioni di ordine generale

2.1. I paragrafi 1, 2 e 3 dell'articolo 2 della Direttiva 92/12/CEE definiscono taluni territori nazionali appartenenti a degli Stati membri e che esulano dal campo di applicazione della suddetta direttiva nonché delle direttive sulle strutture e le aliquote di accise. L'aggiunta apportata dall'articolo 5 della Direttiva 92/12/CEE assomiglia, ai fini della caratterizzazione dei prodotti considerati in sospensione dei diritti di accisa, i territori sopramenzionati e le Isole Normanne ai paesi terzi.

2.2. Il paragrafo 1 dell'articolo 15 della Direttiva 92/12/CEE dispone che la circolazione in regime dei prodotti soggetti ad accisa deve aver luogo tra depositi fiscali. L'articolo 3, lettera a), della proposta estende tale disposizione, mutatis mutandis, alla circolazione intracomunitaria dei prodotti che beneficiano dell'aliquota zero.

2.3. La lettera b) dell'articolo 3 della proposta, che aggiunge un paragrafo 5 all'articolo 15, e l'articolo 4 della proposta che completa il titolo III della Direttiva

<sup>(1)</sup> GU n. C 283 del 31. 10. 1992, pag. 8.

92/12/CEE, aggiungendo un nuovo articolo 15 bis, fanno riferimento alla procedura prevista dall'articolo 24 del titolo IV della Direttiva 92/12/CEE relativo ad un «comitato delle accise» che assiste la Commissione. Le modifiche introdotte definiscono il quadro giuridico che consente di sottoporre al suddetto comitato progetti di semplificazione di natura puramente tecnica, che tengono conto dei casi specifici del cambiamento del destinatario e della verifica, da parte dello speditore, dello status del destinatario.

2.4. L'articolo 5 modifica in diversi punti l'articolo 18 al fine di semplificarlo e chiarirlo. Si prevede tra l'altro che, contrariamente a quanto affermato al paragrafo 1 dell'articolo 18, non si dovrà utilizzare un documento di accompagnamento quando si faccia uso di procedure informatizzate per semplificare le procedure amministrative. Inoltre, qualora la spedizione dei prodotti soggetti ad accisa comporti una dichiarazione di vincolo al regime del transito comunitario interno, mediante il documento amministrativo unico, (ad esempio spedizioni tra gli Stati membri via i paesi EFTA), questo documento ha la stessa efficacia giuridica del documento di accompagnamento di cui al primo paragrafo modificato dell'articolo 18. Ciò consente di evitare, per questo tipo di operazioni, sostituzioni di documenti e di semplificare le formalità, sebbene permanga l'obbligo di adempiere talune procedure in base al primo ed al secondo trattino del nuovo paragrafo 1 bis aggiunto all'articolo 18 della direttiva di base.

2.5. Il paragrafo 3 dell'articolo 20 della Direttiva 92/12/CEE dispone che quando i prodotti soggetti ad accisa non giungono a destinazione e non è possibile stabilire il luogo in cui l'irregolarità o l'infrazione si è verificata, tale irregolarità o infrazione si considera commessa nello Stato membro di partenza, il quale deve procedere alla riscossione dei diritti d'accisa. L'articolo 6 della proposta prevede di aggiungere che nel caso in cui lo Stato di partenza applichi un'accisa ad aliquota zero, e che vi sia irregolarità o infrazione quando i prodotti non giungono a destinazione, l'irregolarità o l'infrazione si presumono commesse nello Stato membro di destinazione, che deve in questo caso procedere alla riscossione dei diritti d'accisa.

2.6. L'articolo 7 della proposta prevede di estendere la procedura del «comitato delle accise», oggetto del titolo IV della Direttiva 92/12/CEE, alle misure necessa-

rie per l'applicazione dell'articolo 15 modificato e dell'articolo 15 bis; per quanto riguarda le modalità mediante le quali gli operatori e le autorità competenti possono avere la possibilità di verificare lo status del destinatario, specie in caso di cambiamento del destinatario.

2.7. L'articolo 26 bis, che l'articolo 8 della proposta aggiunge al titolo VII «Disposizioni finali» della Direttiva 92/12/CEE, ha per oggetto i prodotti soggetti ad accisa che si trovano in un regime di sospensione (fiscale o doganale) anteriormente alla mezzanotte del 31.12.1992. Tali prodotti si considerano vincolati, dopo tale data, al regime di sospensione dei diritti di accisa.

### 3. Osservazioni di ordine particolare

3.1. Poiché le diverse disposizioni della proposta in esame hanno lo scopo di semplificare, di precisare e di completare opportunamente taluni articoli della Direttiva di base 92/12/CEE del 25 febbraio 1992, il testo in esame non solleva particolari osservazioni, fatta eccezione per l'articolo 6. Infatti, qualora sia impossibile determinare il luogo in cui si è prodotta una irregolarità o una infrazione, quando dei prodotti soggetti ad una accisa ad aliquota diversa da zero non giungano a destinazione, si suppone che l'irregolarità o l'infrazione sia avvenuta nello Stato membro di partenza il quale, contrariamente al principio della esigibilità dei diritti nello Stato di consumo, deve procedere alla riscossione dei diritti (par 3, articolo 20 della direttiva). Nel caso in cui si conosca il nome dello speditore, si suppone che, salvo precisazioni contrarie, la riscossione venga effettuata al suo indirizzo. L'articolo 6 della proposta aggiunge che, quando i prodotti oggetto dell'infrazione o dell'irregolarità di cui non è possibile stabilire il luogo sono soggetti ad un'accisa ad aliquota zero nello Stato membro di partenza, si considera che l'infrazione o l'irregolarità si siano verificate nello Stato di destinazione, e spetta quindi a quest'ultimo riscuotere i diritti di accisa. In tal caso, mancando indicazioni nel testo, si deve supporre che la riscossione vada effettuata presso il destinatario, a condizione che questi sia conosciuto, o che si tratti del vero destinatario, o, ancora, che il suo indirizzo non sia fittizio.

3.2. Sarebbe forse utile alla chiarezza del testo, se l'operazione riscossione fosse precisata ulteriormente per i due casi che saranno ora oggetto dell'articolo 20, paragrafo 3, completato della Direttiva 92/12/CEE modificata.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di direttiva relativa alla tutela giuridica delle banche di dati<sup>(1)</sup>**

(93/C 19/02)

Il Consiglio, in data 18 giugno 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Moreland in data 6 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Sintesi della proposta della Commissione**

1.1. La proposta di direttiva in esame mira a tutelare le basi di dati elettroniche facendo leva in parte sul diritto d'autore e in parte su un nuovo diritto specifico destinato a impedire «l'estrazione sleale» d'informazione dalle basi di dati.

1.2. Negli Stati membri vigono legislazioni diverse. Il Regno Unito, paese che copre la quota maggiore del mercato comunitario [Per quanto le stime divergano, tale quota potrebbe toccare il 60%. Il 37% della produzione britannica è utilizzato in altri Stati membri della Comunità (v. discorso di D. R. Warlock, tenuto a Londra il 7 maggio 1992).], offre una tutela completa delle basi di dati e la maggior parte di esse hanno diritto alla protezione. In Spagna le basi di dati sono tutelate in quanto tali ed è prevista una definizione elaborata di ciò che può configurarsi appunto come base di dati. Altri Stati membri offrono un grado di protezione inferiore, che in taluni casi richiede comunque dei chiarimenti.

1.3. La proposta in esame prevede che per poter beneficiare della tutela la base di dati debba essere elettronica. Inoltre, per fruire della tutela del diritto d'autore essa deve essere anche «originale», nel senso che la «selezione o disposizione» dei dati ivi contenuti è frutto dell'ingegno dell'autore. Ciò che deve essere originale è la selezione o disposizione e non il contenuto della base di dati.

1.4. La Commissione prevede comunque anche una certa tutela delle basi di dati che non si configurano come «prodotto dell'ingegno» (che non sono cioè frutto dello sforzo intellettuale del loro creatore). Quanto al contenuto della base di dati, è altresì riconosciuto alla persona che ha realizzato la base il diritto d'impedire ad altri di estrarne, a fini commerciali, dei dati senza il suo assenso. Ciò vale a prescindere dall'esistenza o meno di una protezione della base di dati in quanto tale in forza del diritto d'autore, ma non nel caso che a beneficiare di questo diritto sia il contenuto stesso della base di dati.

1.5. Ad esempio, in alcuni Stati membri le pagine bianche degli annuari telefonici sono protette dal diritto d'autore. Ora, se, com'è frequente, queste pagine bianche vengono rese disponibili su CD-ROM, le basi di dati in quanto tali non sarebbero protette in base a una loro «originalità» (ciò perché la trasposizione dei dati dal supporto cartaceo a quello elettronico non costituisce un prodotto dell'ingegno) e non beneficerebbero neppure del diritto di vietare la cosiddetta «estrazione sleale» per il fatto che, almeno in alcuni Stati membri, il loro contenuto è tutelato dal diritto d'autore.

1.6. L'estrazione del contenuto di una base di dati offerta al pubblico dovrà essere consentita a condizioni eque e ragionevoli quando esso

- a) non sia ottenibile da alcun'altra fonte, oppure
- b) venga reso disponibile da un organismo pubblico che ha l'obbligo di raccogliere e divulgare informazioni;

va tuttavia rilevato che la proposta non precisa i criteri per stabilire se le condizioni siano effettivamente «eque e ragionevoli».

1.7. La tutela accordata dal diritto di vietare l'estrazione sleale ha una durata di 10 anni (mentre la base di dati che soddisfa alle condizioni previste per beneficiare del diritto d'autore gode di tutela per almeno 50 anni dopo la morte dell'autore).

**2. Osservazioni di carattere generale**

2.1. Pur auspicando modifiche nella direttiva, il Comitato si compiace che la Commissione abbia preso un'iniziativa in questo campo nell'intento di assicurare che la Comunità disponga di un solido settore delle basi di dati capace di competere con i concorrenti di paesi terzi. A giudizio del Comitato, l'obiettivo principale del Consiglio nel giudicare la proposta in esame dovrà essere quello di assicurare un valido settore delle basi di dati. Ne consegue che il suo esame dovrebbe

<sup>(1)</sup> GU n. C 156 del 23. 6. 1992, pag. 4.

mirare essenzialmente a garantire che la tutela giuridica permetta di conseguire quest'obiettivo e concentrarsi sulla misura in cui essa non ostacola l'accesso al mercato da parte di altri interessati. Il Consiglio non dovrebbe lasciarsi coinvolgere in dibattiti sul tipo di concezione del diritto cui s'ispira la direttiva, specie in relazione alla nozione di « originalità ».

2.2. L'esperienza fatta dal Regno Unito, che è riuscito ad attirare un consistente settore delle basi di dati (specie rispetto agli Stati Uniti), rivela che un positivo sviluppo in questo campo va di pari passo con un livello elevato di tutela della proprietà intellettuale. Se nella pratica l'attuale tutela della proprietà intellettuale venisse ad indebolirsi, la Comunità correrebbe il rischio che potenziali creatori di basi di dati decidano, in avvenire, di lavorare in paesi terzi (ad esempio in Canada).

2.3. Sotto tale profilo la proposta relativa alla tutela contro « l'estrazione sleale » non offre garanzie sufficienti per assicurare un settore fiorente delle basi di dati.

- a) Anzitutto, i cittadini degli Stati membri della Comunità beneficiano della tutela solo a condizione che il contenuto stesso della base di dati non sia protetto dal diritto d'autore.
- b) In secondo luogo, la durata della tutela consentita in materia di estrazione sleale è eccessivamente breve. Inoltre, ciò che conta ancor più è la scarsa chiarezza circa il momento da cui comincia a decorrere la durata del diritto di vietare l'estrazione sleale o del diritto d'autore. Le basi di dati vengono costantemente aggiornate. La durata della tutela ricomincerà a decorrere a seconda che l'entità della modifica sia o no « sostanziale »: infatti, una modifica non « sostanziale » non farà nuovamente scattare l'inizio della durata di protezione. Sarà difficile giudicare in maniera obiettiva se una modifica sia « sostanziale » o no.
- c) In terzo luogo, sarà difficile distinguere se una base di dati costituisce una semplice compilazione o un prodotto dell'ingegno, per cui si rischieranno lunghe (e costose) azioni legali. E' quindi inevitabile chiedersi se sia effettivamente importante operare una distinzione. In effetti, certe basi di dati che taluni sono interessati a copiare a fini commerciali possono aver richiesto fatica e spese notevoli senza però soddisfare il criterio dell'originalità, e per questo rimangono tutelate unicamente dalle disposizioni relative all'estrazione sleale, che hanno una portata ridotta.

2.4. Il Comitato ritiene pertanto che il diritto alla tutela contro l'estrazione sleale possa risultare inadeguato a fronte della necessità di un settore fiorente delle basi di dati nella Comunità e dell'esigenza di tutelare il lavoro dei singoli dalle copie illecite.

2.5. Il Comitato ritiene che il Consiglio dovrebbe considerare le seguenti alternative.

2.6. Una possibilità consisterebbe nel far sì che la proposta di direttiva non consideri più il diritto a vietare l'estrazione sleale come un diritto distinto bensì come uno degli atti soggetti ad autorizzazione nel quadro del diritto d'autore riferito a una base di dati. Il Comitato motiva questa raccomandazione come segue:

2.6.1. Il diritto d'impedire l'estrazione sleale costituisce un diritto sui generis. Sinora, nelle proposte relative all'armonizzazione della proprietà intellettuale, la Commissione ha respinto l'idea di nuovi diritti sui generis, e nelle proprie decisioni il Consiglio ha seguito quest'impostazione. Si rileva in particolare che il Consiglio ha seguito tale approccio riguardo alla recente direttiva sulla protezione dei programmi per elaboratore. Si tratta di un'impostazione che in passato aveva trovato l'assenso del Comitato.

2.6.2. Sarebbe erroneo risolvere il problema dell'opportunità o meno di offrire una protezione optando per una soluzione di compromesso che preveda una certa tutela della proprietà individuale a breve termine contestualmente all'obbligatorietà di un'autorizzazione. E' invece preferibile decidere se in una determinata fattispecie sussistano le condizioni necessarie per accordare la protezione e, in caso affermativo, assicurare allora un elevato livello di tutela della proprietà intellettuale.

2.6.3. Si potrebbe affermare che l'inclusione del diritto d'impedire l'estrazione sleale fra i diritti del titolare del copyright è incompatibile con la filosofia secondo cui il copyright protegge i diritti degli autori. D'altro canto, però, nella direttiva sui programmi per elaboratore è già stata accolta la nozione di copyright come diritto economico importante in un contesto industriale; inoltre, l'approccio relativo al copyright adottato in tale direttiva ha incontrato ampi consensi nell'intera Comunità.

2.7. La seconda possibilità sta nell'accettare il diritto d'impedire l'estrazione sleale come diritto sui generis, assicurando però che esso abbia un'efficacia pari a quella che avrebbe se si trattasse di un atto soggetto ad autorizzazione nel quadro del diritto di copyright riconosciuto a una base di dati. In altri termini, il diritto d'impedire l'estrazione sleale non dovrebbe avere, in relazione alla durata, una portata così ridotta come quella risultante dall'articolo 2, paragrafo 5; inoltre, andrebbero, attenuate le disposizioni relative alla licenza obbligatoria previste all'articolo 8, paragrafo 1. Dati i crescenti progressi della legislazione comunitaria in materia di equa concorrenza, le disposizioni di quest'ultima potranno essere applicate contro qualsiasi abuso di questo diritto di esclusione da parte dei suoi titolari.

### 3. Osservazioni di carattere particolare

#### 3.1. Preambolo

Il Comitato accoglie con favore l'idea di numerare i capoversi del preambolo, chiede però se siano vera-

mente necessari 40 capoversi con un testo spesso ripetitivo.

### 3.2. *Articolo 1, paragrafo 1*

La proposta riguarda esclusivamente le basi di dati «elettroniche». Il Comitato teme che ciò significhi che la medesima base di dati formerà oggetto di regimi giuridici diversi a seconda che il supporto sia elettronico o meno. Ciò comporterebbe non solo complicazioni giuridiche, ma anche conseguenze pratiche inopportune.

### 3.3. *Articolo 1, paragrafo 4*

L'espressione «modifica non sostanziale» per definire in quale caso una base di dati diventi una nuova base di dati «originale» ai fini della durata della tutela (art. 9, par. 2) non è soddisfacente. E' difficile immaginare modifiche minori alla selezione e alla disposizione del contenuto (a differenza del contenuto stesso).

### 3.4. *Articolo 2, paragrafo 1*

L'importanza del riferimento alla Convenzione di Berna è che, proteggendo in questo modo le basi di dati, gli Stati membri dovranno proteggere le basi di dati create in altri paesi aderenti alla Convenzione (in particolare negli Stati Uniti). Ciò varrebbe anche per il diritto d'impedire l'estrazione sleale se questo fosse considerato come uno degli atti soggetti ad autorizzazione nel quadro del diritto d'autore accordato ad una base di dati. Il Comitato ritiene tuttavia che ciò non costituisca un grave ostacolo dato che una tale disparità fra i diritti concessi negli Stati Uniti e quelli riconosciuti in alcuni Stati membri già esiste senza comportare gravi svantaggi per l'industria delle basi di dati degli Stati membri in questione.

### 3.5. *Articolo 2, paragrafo 5*

Se il diritto d'impedire l'estrazione sleale viene mantenuto come diritto sui generis, si dovrebbe precisare che esso vale sia per l'accesso non autorizzato sia per l'estrazione e il reimpiego.

### 3.6. *Articolo 3, paragrafo 1*

Come già la direttiva sui programmi per elaboratore, la proposta in esame non obbliga gli Stati membri a proteggere le basi di dati generate da computer (ossia le basi di dati non create da una persona). Si tratta di un problema che occorrerà affrontare.

### 3.7. *Articolo 4, paragrafo 1*

Queste disposizioni sembrano richiedere una modifica delle legislazioni degli Stati membri relative al diritto

d'autore sulle opere che costituiscono la base di dati considerata, piuttosto che riferirsi a diritti riguardanti la base di dati in quanto tale. Il Comitato ritiene che in proposito si dovrebbe attendere l'armonizzazione delle disposizioni generali sul diritto d'autore.

### 3.8. *Articolo 5*

I diritti esclusivi coincidono essenzialmente con quelli della direttiva sulla protezione dei programmi per elaboratore. Questo è l'approccio corretto del problema.

### 3.9. *Articolo 7*

Può essere opportuno estendere le deroghe di cui al par. 1 dell'art. 7 al resoconto, ad esempio, delle questioni di attualità e ad altre deroghe normalmente previste per i diritti esclusivi del titolare del diritto d'autore nelle legislazioni della maggior parte degli Stati membri.

### 3.10. *Articolo 8, paragrafo 1*

Può essere utile precisare che le disposizioni relative alla licenza obbligatoria per quanto riguarda il diritto d'impedire l'estrazione sleale (sempre che si consideri veramente opportuno prevedere la licenza obbligatoria, cosa che non sarebbe possibile se il diritto di vietare l'estrazione sleale rientrasse nelle disposizioni generali sul diritto d'autore) si applicano unicamente al diritto previsto all'articolo 2, paragrafo 5, e non già al diritto d'autore che eventualmente tuteli una base di dati o il suo contenuto, sempre che tale diritto esista.

### 3.11. *Articolo 8, paragrafo 2*

Occorre precisare meglio che cosa s'intende per «ente pubblico» in quanto è necessario assicurare l'omogeneità del tipo di attività che sarà soggetto a queste disposizioni nell'intera Comunità europea.

### 3.12. *Articolo 8, paragrafo 3*

Questa disposizione è molto vaga. Significa forse che tutti gli Stati membri dovranno creare (se già non l'hanno) un organismo equivalente al Copyright Tribunal britannico? Se la risposta è affermativa occorrerà precisare maggiormente le competenze e gli obblighi di questo tribunale, al pari dei principi che ne ispireranno il funzionamento.

### 3.13. *Articolo 9, paragrafo 3*

Non è chiaro in base a quale criterio sia stato scelto proprio il termine di dieci anni. Come già si è osservato al punto 3.4 che precede, non sembra che l'esistenza,

nel quadro del diritto d'autore di taluni Stati membri, dell'equivalente di un diritto relativo all'estrazione sleale abbia impedito lo sviluppo del settore.

3.14. *Articolo 9, paragrafo 4*

La definizione delle « modifiche non sostanziali » di cui all'articolo 1, paragrafo 4, riguarda la selezione e la disposizione del contenuto di una base di dati. Così com'è ora formulata, la frase in esame non si presta ad essere utilizzata, in riferimento al contenuto stesso, per determinare quando cominci a decorrere la protezione del diritto di vietare l'estrazione sleale. Il Comitato ribadisce inoltre le riserve espresse circa questo articolo nel punto 2.3. lettera b), che precede. A suo giudizio sarebbe più pratico determinare la ripresa della protezione contrassegnando con la data ciascuna informazione della base di dati (con mezzo elettronico o di altro tipo) nel momento in cui viene inserita nella base stessa. In questo modo ciascuna informazione sarebbe protetta per la durata più opportuna a partire dalla data che la contrassegna.

3.15. *Articolo 10*

Il Consiglio dovrebbe studiare se sia opportuno inserire una disposizione simile all'articolo 7, paragrafo 1, lette-

ra c), della direttiva sui programmi per elaboratore, secondo cui è illecito ogni mezzo « inteso a facilitare la rimozione non autorizzata o l'elusione di dispositivi tecnici eventualmente applicati a protezione di un programma ».

3.16. *Articolo 11, paragrafo 3*

Questo significa che la Commissione condurrebbe negoziati in proposito con paesi terzi.

3.17. *Articolo 13*

La data del 1° gennaio 1993 prevista per l'entrata in vigore non è affatto realistica. Il tema oggetto della proposta in esame non rientra fra quelli contemplati dal Libro bianco sul mercato unico del 1985.

3.18. Il Comitato rileva che in direttive precedenti il Consiglio ha chiesto alla Commissione di presentare rapporti regolari su taluni aspetti del diritto d'autore. Qualora una disposizione analoga venga inserita nella decisione definitiva del Consiglio, il Comitato sarebbe vivamente interessato a figurare fra i destinatari ufficiali di tali rapporti.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio concernente un maggiore sfruttamento delle energie rinnovabili nella Comunità <sup>(1)</sup>**

(93/C 19/03)

Il Consiglio, in data 16 luglio 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore von der Decken, in data 30 ottobre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Nella riunione del 29 ottobre 1990 il Consiglio congiunto Energia/Ambiente ha fissato per la Comunità una stabilizzazione delle emissioni di biossido di carbonio che nell'anno 2000 dovrà essere pari al livello del 1990, livello che raggiungeva i 2 738 Mt.

1.2. Allo scopo di rispettare l'impegno preso, la Commissione ha proposto nell'ottobre 1991 una strategia con la quale si prevede l'adozione di un insieme di disposizioni fiscali e non fiscali il cui obiettivo è, da una parte, migliorare l'efficienza energetica, e, dall'altra, stimolare il ricorso a fonti energetiche meno inquinanti in termini di emissioni di CO<sub>2</sub> (doc. SEC(91) 1744 def. del 14 ottobre 1991). In mancanza di simili disposizioni, le emissioni di CO<sub>2</sub> nella Comunità dovrebbero, in base alle previsioni, aumentare di una percentuale non inferiore al 12 % tra il 1990 ed il 2000.

1.3. In tale contesto la Commissione considera tra l'altro prioritario un maggior ricorso alle energie rinnovabili, le quali possono contribuire in maniera significativa a stabilizzare le emissioni di CO<sub>2</sub>. Ciò presuppone tuttavia un rafforzamento dei programmi di ricerca, sviluppo e dimostrazione nonché della posizione di tali energie rinnovabili nel mercato, rispetto alle altre fonti di energia e, di conseguenza, l'adozione di misure adeguate al riguardo.

1.4. Detta strategia ha ricevuto l'appoggio del Consiglio congiunto Energia/Ambiente nel corso della riunione del 13 dicembre 1991. Il punto 8 delle conclusioni del Consiglio prevede, in particolare, in tale contesto, l'adozione di misure comunitarie specifiche destinate a favorire un maggior sviluppo delle «fonti di energia nuove e rinnovabili».

1.5. La Commissione intende al riguardo agire in tre direzioni, adottando azioni che si completano a vicenda e che vanno ad affiancare le iniziative prese a livello nazionale, pur esercitando su queste ultime un effetto di traino:

— continuazione e rafforzamento delle attività di ricerca e sviluppo nel settore delle energie rinnovabili [(programma Joule) (Decisione del Consiglio del 14 marzo 1989 relativa ad un programma specifico

di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore dell'energia — energie non nucleari ed utilizzazione razionale dell'energia (1989-1992) (programma Joule)] <sup>(2)</sup> e nello sviluppo delle tecnologie energetiche (programma Thermie) <sup>(3)</sup>;

— introduzione di un'imposta comunitaria energia/CO<sub>2</sub>, la quale deve accrescere la competitività, specie delle fonti di energie rinnovabili.

— attuazione di misure complementari miranti a valorizzare, dal punto di vista commerciale, gli sforzi di ricerca, sviluppo e dimostrazione nel settore delle energie rinnovabili e a creare un ambiente favorevole ad una loro maggiore diffusione nel mercato.

1.6. Tali misure rientrano nel programma d'azione comunitario presentato dalla Commissione, per il periodo 1993-1997 e volto a favorire un maggiore sfruttamento delle energie rinnovabili nel cui ambito si iscrive la proposta di decisione sulla quale il Comitato è chiamato ad esprimersi.

1.7. Tale programma — denominato Altener — deve inoltre favorire un migliore impiego delle risorse energetiche locali, un'assegnazione ottimale dei fondi pubblici, la protezione dell'ambiente mediante la limitazione delle emissioni di gas ad effetto serra e di altri agenti inquinanti ed infine portare il proprio contributo al completamento del mercato interno ed alla riduzione della dipendenza della Comunità nei confronti delle energie di importazione.

1.8. In termini quantitativi, l'adozione delle azioni di cui al punto 1.5 dovrebbe permettere di raggiungere, nel 2005, i seguenti obiettivi:

— aumentare il contributo delle energie rinnovabili alla copertura della domanda globale di energia, da circa il 4 % nel 1991, al 5/6 % dell'anno 2000 e all'8 % nel 2005;

— triplicare la produzione di energia elettrica ottenuta dalle energie rinnovabili (escluse le grandi centrali idroelettriche);

<sup>(1)</sup> GU n. C 179 del 16. 7. 1992, pag. 4.

<sup>(2)</sup> GU n. L 98 dell'11. 4. 1989, pag. 13.

<sup>(3)</sup> GU n. L 185 del 17. 7. 1990, pag. 1.

— portare la quota di mercato dei biocarburanti al 5 % del consumo totale dei veicoli a motore.

1.9. La Commissione ritiene in questo modo che entro il 2005 le emissioni di CO<sub>2</sub> potrebbero essere ridotte di 180 Mt. La sola attuazione del programma Altener dovrebbe contribuire a ridurre di un punto le emissioni di CO<sub>2</sub> nell'anno 2000, vale a dire un po' più di 30 Mt.

1.10. In termini concreti, nel quadro del programma Altener sono previsti quattro tipi di azioni:

— azioni intese a sviluppare il mercato delle energie rinnovabili e ad integrarle nel mercato interno dell'energia;

Tali azioni comprenderanno principalmente l'armonizzazione delle legislazioni e la definizione di norme tecniche comuni;

— azioni di carattere finanziario ed economico;

— azioni di formazione, d'informazione e di animazione;

— azioni di cooperazione con i paesi terzi (paesi in via di sviluppo, paesi dell'Europa centro-orientale, ivi compresi i paesi dell'ex Unione sovietica).

1.11. La decisione proposta dalla Commissione nel quadro di tale programma intende consentire alla Comunità di apportare un sostegno finanziario ad una serie di azioni intese a promuovere le energie rinnovabili. Sono previste quattro categorie di azioni:

— studi e valutazioni tecniche per la definizione di norme o specifiche tecniche;

— provvedimenti di sostegno delle iniziative degli Stati membri volte ad ampliare o a creare infrastrutture nel campo delle energie rinnovabili;

— provvedimenti per incentivare la creazione di una rete di informazioni al fine di promuovere un miglior coordinamento tra le attività nazionali, comunitarie e internazionali;

— azioni industriali pilota, concernenti la trasformazione della biomassa a fini energetici, in particolare per la produzione di biocarburanti e di biogas, nonché l'utilizzazione di boschi cedui a rapido accrescimento e delle piante C4.

1.12. Sin da ora è stato proposto lo stanziamento di 40 milioni di ECU a carico del bilancio comunitario per l'attuazione di tale programma, il quale avrà una durata di 5 anni.

1.13. La proposta di decisione definisce la quota di finanziamento comunitario per ciascuna delle azioni previste, come pure le modalità di selezione di quest'ultime. Inoltre è prevista, nel corso del terzo anno del programma, l'elaborazione di una relazione sui risultati ottenuti, corredata da eventuali proposte di modifica del programma stesso nonché, al termine di quest'ultimo, da una valutazione dei risultati finali.

## 2. Sviluppo delle energie rinnovabili nel quadro della politica della Comunità nel settore dell'energia

2.1. La presentazione del programma Altener costituisce a tutt'oggi l'ultimo tentativo volto a garantire un aumento sostanziale del contributo delle energie rinnovabili al bilancio energetico della Comunità.

2.2. Da quando il Consiglio ha adottato il 16 settembre 1986, « nuovi obiettivi comunitari di politica energetica per il 1995 » <sup>(1)</sup> il Comitato ha avuto l'opportunità di pronunciarsi su diversi progetti di risoluzione o raccomandazione del Consiglio, destinati tutti a creare delle condizioni e un ambiente più favorevoli ad uno sviluppo e ad un maggiore impiego delle energie rinnovabili nella Comunità.

2.3. È increscioso, a tale proposito, il fatto che, al di là delle informazioni contenute nella « relazione » che accompagna la proposta di decisione, non sia mai stata trasmessa al Comitato alcuna relazione riguardante l'argomento, cosa che gli avrebbe consentito di apprezzare maggiormente l'evoluzione della situazione delle energie rinnovabili nella Comunità nel corso degli ultimi anni. Tali relazioni avrebbero inoltre potuto costituire un elemento particolarmente utile di valutazione del programma d'azione attualmente all'esame.

2.4. È inoltre opportuno sottolineare, ribadendo ancora una volta il disappunto per una simile situazione, l'assenza di basi di dati concrete, coerenti ed armonizzate che rendano possibile una conoscenza più puntuale e affidabile del contributo fornito dalle energie rinnovabili al bilancio energetico della Comunità e a partire dalle quali potrebbero venir stabilite delle prospettive di sviluppo. In particolare, sarebbe stato utile disporre di tali basi statistiche per quanto riguarda la produzione di energia primaria e secondaria e l'evoluzione del consumo energetico nei diversi settori dell'economia.

2.4.1. In tale contesto, il Comitato si compiace delle azioni intraprese attualmente dalla Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, al fine di sviluppare un sistema che permetta la raccolta e la diffusione di dati statistici relativi alle energie rinnovabili, e ciò si basa regolare e comparabile. Il progetto, lanciato nel 1990 dalla Commissione, ha già permesso di raccogliere dati statistici comparabili, sebbene in alcuni casi ancora incompleti, relativi al 1989.

2.5. Ciò premesso, bisogna tuttavia constatare che, malgrado le diverse raccomandazioni e risoluzioni del Consiglio, nel corso degli ultimi anni le energie rinnovabili non hanno sempre registrato un aumento significativo.

2.6. Nel 1985, il contributo delle energie rinnovabili commercializzate e statisticamente censite era calcolato a 15 Mtep, vale a dire appena l'1 % della domanda globale di energia. Tale energia rinnovabile proveniva inoltre per l'85 % circa dagli impianti idroelettrici. Sempre nel 1985, il potenziale realmente sfruttabile da qui al 2000 veniva calcolato tra i 42 e i 52 Mtep.

2.7. Come tuttavia sottolineato dalla Commissione nella comunicazione del maggio 1988 dal titolo « I principali risultati dell'esame delle politiche energetiche degli Stati membri realizzato dalla Commissione » [doc. COM(88) 174 def.], tali previsioni risalivano a prima

<sup>(1)</sup> GU n. C 241 del 25. 9. 1986, pag. 1.



della spettacolare caduta del prezzo del petrolio: da quel momento, la congiuntura economica e la concorrenza delle fonti di energie rinnovabili sono andate deteriorandosi (cfr. punto 62).

2.8. Nel 1991 le energie rinnovabili commercializzate coprivano solo il 2 % della domanda di energia primaria, vale a dire circa 23 Mtep, di cui più di 13 Mtep provenienti dai grandi impianti idraulici. L'inclusione dell'energia ricavata dal legname, la quale rappresenta 20 Mtep, porta la quota riservata alle energie rinnovabili al 4 %.

2.9. Secondo la Commissione, l'attuazione del programma Altener dovrebbe contribuire ad aumentare il grado di partecipazione delle energie rinnovabili alla copertura del fabbisogno di energia primaria della Comunità, portandola entro il 2005 a 109 Mtep, vale a dire l'8 % del consumo energetico.

2.10. Occorre tuttavia sottolineare che quasi la metà di tale aumento verrebbe ad essere il risultato di un maggior sviluppo della biomassa, ivi compresa l'energia ricavata dal legname, il cui contributo passerebbe da 25,4 a 66 Mtep, mentre l'apporto fornito dai biocarburanti dovrebbe passare, nel 2005, da 0 a 11 Mtep.

2.11. La Commissione, infatti, ritiene che la biomassa « costituisca l'unica fonte di energia rinnovabile che a breve e medio termine permette di apportare un contributo sostanziale alla sostituzione dei combustibili tradizionali », sottolineando al tempo stesso che « sarà attribuita una priorità alla diffusione commerciale dei biocarburanti e dei combustibili d'origine agricola » (punto 56 della « relazione »).

2.12. Sempre secondo la Commissione, l'aumento del contributo fornito dalle energie rinnovabili al bilancio energetico della Comunità dovrebbe avere come principale fonte (punto 38 della « relazione »):

- la valorizzazione energetica dei rifiuti urbani ed industriali;
- l'energia eolica;
- la miniidraulica.

### 3. Osservazioni di carattere generale sul programma Altener

#### 3.1. Valutazione generale

3.1.1. Il Comitato si è più volte espresso a favore di un maggior sviluppo delle energie rinnovabili e questo sia perché è sua preoccupazione rafforzare la sicurezza energetica dell'Europa, sia per motivi che si rifanno a più ampie considerazioni di ordine ambientale e socio-economico [Orientamento comunitario di sviluppo delle fonti di energie nuove e rinnovabili]. Parere del Comitato del 18 agosto 1986<sup>(1)</sup>; Proposta di raccomandazione del Consiglio agli Stati membri riguardante lo sviluppo delle energie rinnovabili nella Comunità». Parere

del Comitato del 27 gennaio 1988<sup>(2)</sup>; Proposta di raccomandazione del Consiglio agli Stati membri volta a favorire la collaborazione tra aziende pubbliche distributrici di elettricità e produttori autonomi». Parere del Comitato del 27 ottobre 1988<sup>(3)</sup>].

3.1.2. In tale contesto, il Comitato ha spesso posto in dubbio l'effettiva volontà politica degli Stati membri di creare le condizioni necessarie affinché le energie rinnovabili possano contribuire in maniera efficace all'approvvigionamento di energia della Comunità ed ha chiesto, in particolare, che vengano eliminati gli ostacoli di natura legislativa, regolamentare e amministrativa nonché le barriere legate alle tecniche di normalizzazione, in modo da poter assicurare un'utilizzazione pratica, su vasta scala, delle energie rinnovabili.

3.1.3. Il Comitato aveva inoltre messo in evidenza il fatto che il potenziale contenuto nelle energie rinnovabili non può essere sfruttato appieno se vengono mantenute le condizioni-quadro e le infrastrutture attuali.

3.1.4. Esso reputa inoltre che, tanto in questo ambito come in altri campi della politica energetica, gli obiettivi fissati potranno essere conseguiti soltanto garantendo anche una coerenza tra le diverse azioni condotte nel quadro di altre politiche settoriali della Comunità e ciò nella misura in cui dette azioni influiscano direttamente sulla realizzazione di tali obiettivi di politica energetica.

3.1.5. Il Comitato ribadisce il proprio sostegno alle iniziative della Commissione in materia e appoggia la presentazione del programma Altener, che rappresenta l'ultimo tentativo, a patto che vi compaiano, questa volta, obiettivi quantificati in termini numerici, allo scopo di garantire uno sviluppo ed una utilizzazione crescente e durevole delle energie rinnovabili.

3.1.6. Il Comitato osserva tuttavia che il programma proposto dalla Commissione si basa su un'analisi e su un bilancio del grado di sviluppo delle energie rinnovabili nella Comunità, nonché su prospettive in materia, che, al di là delle informazioni contenute nella « relazione », non è in grado di valutare in misura soddisfacente.

3.1.7. Il Comitato non può far altro che prendere nota dell'evoluzione favorevole che si sarebbe avuta in tale ambito a partire dal 1988 e della manifesta necessità di consolidarla, in particolare con iniziative intese a sostenere gli sforzi condotti dagli Stati membri, iniziative che contribuiscono a creare le condizioni per una diffusione duratura delle energie rinnovabili senza che tale diffusione venga rimessa in causa da una diminuzione dei prezzi delle energie tradizionali.

3.1.8. Il Comitato insiste inoltre affinché questa nuova volontà manifestata dagli Stati membri si traduca in un accresciuto sforzo finanziario a favore di attività di ricerca, sviluppo e dimostrazione nel settore delle energie rinnovabili, contrariamente alle tendenze registrate in questi ultimi anni, caratterizzate da una costante

<sup>(1)</sup> GU n. C 316 del 9. 12. 1986, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU n. C 80 del 28. 3. 1988, pag. 5.

<sup>(3)</sup> GU n. C 337 del 31. 12. 1988, pag. 64.

riduzione degli stanziamenti assegnati a tale settore della ricerca. È necessario, a tale proposito, tener conto dell'importanza che uno sforzo del genere rivestirebbe specie nel quadro dell'obiettivo di rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno della Comunità (v. punto 3.2. seguente).

3.1.9. Il Comitato giudica gli obiettivi fissati nel programma Altener particolarmente ambiziosi e reputa opportuno non sopravvalutare le reali possibilità di conseguirli. La crescita estremamente modesta delle energie rinnovabili nel corso degli ultimi anni, nonostante le numerose dichiarazioni d'intenti, spinge a manifestare un certo scetticismo, in particolar modo per quanto riguarda l'obiettivo di portare il contributo delle energie rinnovabili alla copertura della domanda globale di energia da quasi 4 % del 1991 all'8 % entro il 2005.

3.1.10. Pure nell'ipotesi che un simile obiettivo possa venir raggiunto, è opportuno che anche il ruolo assunto dalle energie rinnovabili, sia nel contesto della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, sia nel quadro dell'approvvigionamento di energia nella Comunità, non venga sopravvalutato.

3.1.11. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, bisogna ricordare che, secondo le previsioni, il consumo totale di energia nella Comunità dovrebbe aumentare, da qui al 2000, del 20,7 %, passando da 1160 a 1400 Mtep, mentre, nella migliore delle ipotesi, le energie rinnovabili contribuiranno a soddisfare tale fabbisogno supplementare solamente per un 4 % nel corso dello stesso periodo (Secondo le più recenti previsioni, il consumo totale di energia dovrebbe in realtà aumentare poco più del 19 % tra il 1990 e il 2005, passando da 1226 a 1461 Mtep. Il contributo delle energie rinnovabili alla copertura della domanda globale di energia nella Comunità rappresenterebbe quindi il 7,4 %. Cfr. Energy in Europe — numero speciale — settembre 1992 — A view to the future »).

### 3.2. *Energie rinnovabili e coesione economica e sociale*

3.2.1. Il Comitato intende, al contrario, mettere in primo piano l'importanza dello sviluppo delle energie rinnovabili nella prospettiva di un rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno della Comunità.

3.2.2. A tale proposito, i dati statistici disponibili, per il loro carattere globale, non contribuiscono a fornire una visione realistica dello sviluppo sostenuto dalle energie rinnovabili nei diversi Stati membri e nelle diverse regioni della Comunità, dove il loro contributo all'approvvigionamento di energia primaria supera in alcuni casi il 10 %.

3.2.3. La valorizzazione delle energie rinnovabili costituisce pertanto un elemento chiave nello sviluppo economico e sociale, in particolare delle regioni in ritardo di sviluppo o periferiche della Comunità, regioni che dispongono di una infrastruttura energetica poco sviluppata e/o che beneficiano di un potenziale energetico endogeno importante e atto ad essere sfruttato.

3.2.4. Tali aspetti sono inoltre già stati messi in evidenza in numerosi precedenti pareri del Comitato (cfr. in particolare le note 1, 2, 3 a pie' di pagina 9).

3.2.5. Il Comitato ritiene che lo sviluppo su vasta scala delle energie rinnovabili, previsto dal programma Altener, sollevi diverse questioni specifiche che meritano di essere esaminate.

### 3.3. *Impatto ambientale*

3.3.1. Il Comitato desidera in primo luogo richiamare l'attenzione sull'impatto negativo che un simile sviluppo potrebbe far registrare sull'ambiente, impatto in grado di controbilanciare a termine gli effetti positivi che ci si attende dal punto di vista della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

3.3.2. Possono essere menzionati, al riguardo e a titolo d'esempio, l'inquinamento sonoro che potrebbe risultare da una moltiplicazione dei generatori eolici, il degrado ambientale prodotto dallo sviluppo della miniidraulica o, ancora, i danni che potrebbero essere causati al suolo ed alle acque di superficie dallo sviluppo dei boschi cedui a breve rotazione delle conifere.

3.3.3. Di fatto, un certo numero di affermazioni della Commissione in materia vanno prese con grande riserva. Il Comitato chiede che sia regolarmente valutato l'impatto ambientale di un maggior sviluppo delle diverse energie rinnovabili e che i risultati di tali valutazioni vengano pubblicati e resi noti.

3.3.4. Tali considerazioni non modificano in alcun modo il punto di vista del Comitato, in base al quale, allo stato attuale delle cose e in numerosi casi, le energie rinnovabili contengono, rispetto ai combustibili tradizionali, un potenziale favorevole per quanto riguarda il loro impatto ambientale.

### 3.4. *Produzione d'energia elettrica ottenuta dalle energie rinnovabili nel contesto del mercato interno dell'energia*

3.4.1. Il Comitato si chiede in secondo luogo se sia effettivamente possibile triplicare la produzione di energia elettrica partendo dalle energie rinnovabili ed in particolare dalla miniidraulica, il cui contributo raddoppierebbe tra il 1991 ed il 2005.

3.4.2. Nel parere in merito alla « Proposta dei raccomandazioni del Consiglio agli Stati membri volta a favorire la collaborazione tra aziende pubbliche distributrici di elettricità e produttori autonomi » (cfr. nota 3, a pie' di pagina 9), il Comitato aveva espresso il proprio appoggio alle iniziative della Commissione volte ad instaurare un quadro favorevole allo sviluppo della produzione d'energia elettrica a partire dalle energie rinnovabili, formulando diverse proposte in merito.

3.4.3. In tale contesto il Comitato si era pronunciato a favore della costruzione e dell'impiego di minicentrali idrauliche. Non può quindi che dichiararsi d'accordo con l'eliminazione degli ostacoli di natura legislativa, regolamentare ed amministrativa che vi si oppongono.

3.4.4. L'eliminazione di tali ostacoli non può tuttavia essere sufficiente. È opportuno inoltre tener conto del

fatto che nella maggior parte dei casi, e questo è particolarmente vero per la miniidraulica, la redditività economica della produzione di elettricità a partire dalle energie rinnovabili — considerando unicamente i costi diretti — potrà essere garantita soltanto a termine.

3.4.5. La realizzazione dell'obiettivo fissato dalla Commissione presuppone di conseguenza che l'elettricità così prodotta possa essere venduta ad un prezzo in grado almeno di coprire le spese d'investimento e la totalità dei costi diretti. È lecito quindi chiedersi quale sia il grado di compatibilità di un simile obiettivo con quanto costituisce l'oggetto delle proposte di liberalizzazione del settore elettrico nel quadro della creazione di un mercato interno dell'energia più aperto e più concorrenziale.

3.4.6. Il Comitato chiede quindi che venga esaminato l'impatto della realizzazione del mercato interno nel settore dell'elettricità sullo sviluppo delle energie rinnovabili.

### 3.5. Sviluppo della biomassa e dei biocarburanti

3.5.1. L'accento posto dalla Commissione sulle biomasse e sui biocarburanti spinge inoltre il Comitato a formulare alcune osservazioni.

3.5.2. Il Comitato ricorda anzitutto di essersi espresso a favore dell'utilizzazione delle risorse agricole e forestali a fini energetici, in particolare per la produzione di biocarburanti [Aumentare l'utilizzazione delle risorse agricole e forestali nei settori industriali non alimentari e dell'energia: prospettive aperte dalla ricerca e dall'innovazione tecnologica]. Parere del Comitato del 29 marzo 1990 <sup>(1)</sup>; Proposta di direttiva del Consiglio sull'aliquota delle accise applicabili ai carburanti derivati da fonti agricole». Parere del Comitato del 26 maggio 1992 <sup>(2)</sup>].

3.5.3. Pur essendo quindi favorevole allo sfruttamento delle possibili sinergie tra politica agricola comune e politica energetica, il Comitato richiamava tuttavia l'attenzione sulla « necessità di prevenire lo sviluppo di pratiche agricole nocive all'ambiente rurale tali da alterare il tessuto agricolo e da danneggiare l'ambiente » <sup>(1)</sup>.

3.5.4. Il Comitato prende nota a questo proposito che, per raggiungere l'obiettivo fissato dalla Commissione, vale a dire far sì che i biocarburanti coprano il 5% del consumo globale dei veicoli a motore, viene espressamente indicato che per produrre 11 Mtep sono attualmente necessari 7 milioni di ettari. Tale cifra rappresenta il 5,5% della superficie agricola della Comunità, stimata a 128.080 milioni di ettari (Cfr. Relazione 1991 sulla situazione dell'agricoltura nella Comunità — Commissione delle Comunità europee — 1992).

3.5.4.1. Siffatta percentuale, che può essere considerata relativamente significativa, avrebbe giustificato il tentativo di dissipare i timori che l'obiettivo della Commissione può così ispirare da un punto di vista dell'ambiente come pure nei confronti della politica di riduzione delle sovvenzioni all'agricoltura.

3.5.5. È lecito inoltre chiedersi, da un lato, su quali premesse si fondi l'obiettivo fissato dalla Commissione, specie per quel che riguarda l'evoluzione del parco veicoli a motore entro il 2005 e le previsioni di consumo dei carburanti, e dall'altro, come questo si inserisca nel quadro della « strategia comunitaria per uno sviluppo dei trasporti più sensibile all'ambiente » elaborata dalla Commissione stessa nel Libro verde relativo all'impatto sull'ambiente dei mezzi di trasporto [doc. COM(92) 46 def.].

3.5.6. Il Comitato ritiene che, nel programma Altnet, accanto alle incentivazioni agli impianti pilota nel settore biocarburanti per motori diesel si debbano prendere in considerazione anche gli impianti industriali pilota nel settore degli additivi ossigenati per benzine (bioetanolo).

### 3.6. Energia solare

3.6.1. L'impiego dell'energia solare è sostanzialmente diverso nelle varie regioni della Comunità. Ciò è vero non solo, come ci si aspetterebbe per ragioni climatiche, per la differenziazione tra Stati del Nord e del Sud della Comunità. Anche tra gli Stati meridionali stessi vi sono delle considerevoli differenze, tanto che si può parlare di un notevole dislivello est-ovest. In testa, nettamente distanziata dagli altri, troviamo la Grecia, seguita dalla Francia e dall'Italia. In Spagna l'utilizzo dell'energia solare è estremamente modesto. Lo stesso vale per la produzione di pannelli solari.

3.6.2. Il Comitato invita la Commissione a chiarire, con relativi studi, i motivi di una simile differenziazione e di mettere a punto delle strategie che possano promuovere la diffusione sul mercato, in particolare negli Stati meridionali in cui si registra uno scarso utilizzo dell'energia solare.

### 4. Osservazioni di carattere particolare sulla proposta di decisione

4.1. Il Comitato approva la proposta di decisione fatto salvo l'esame delle osservazioni e delle proposte di modifica o di integrazione che seguono.

#### 4.2. Aspetti di bilancio

4.2.1. Il Comitato osserva anzitutto che non è stato fissato per il momento alcun importo, neanche a titolo indicativo, per talune azioni di sostegno finanziario come pure per le azioni di cooperazione con i paesi terzi.

4.2.2. Reputa, in un simile contesto, estremamente rilevante che non venga fornita alcuna informazione sulle implicazioni finanziarie delle azioni di sviluppo dei biocarburanti, nonostante la priorità loro accordata.

<sup>(1)</sup> GU n. C 124 del 21. 5. 1990, pag. 47.

<sup>(2)</sup> GU n. C 223 del 31. 8. 1992, pag. 1.

4.2.3. Il Comitato fa osservare, in secondo luogo, che la stessa proposta di decisione non contiene alcuna disposizione circa l'ammontare dei finanziamenti a carico del bilancio comunitario, necessari per l'attuazione del programma. La somma di 40 milioni di ECU che appare nel documento della Commissione e la sua ripartizione viene quindi fornita soltanto a titolo indicativo, il che aumenta ulteriormente il carattere frammentario del documento.

4.2.4. La Commissione giustifica l'assenza di una simile disposizione in quanto era sua intenzione garantire un margine di negoziazione con i diversi organi dell'autorità di bilancio allo scopo di ottenere gli stanziamenti annuali necessari per attuare il programma e di disporre di sufficiente flessibilità per affrontare gli imprevisti e riorientare, se del caso, le priorità.

4.2.5. Il Comitato teme tuttavia che il finanziamento del programma Altener venga sottoposto ai rischi della procedura di bilancio, in mancanza di un vero e proprio impegno politico da parte degli Stati membri a favore dello sviluppo delle energie rinnovabili, impegno che trova la sua espressione, in particolare su un piano finanziario, nella decisione che verrà presa.

4.2.6. Il Comitato si chiede inoltre se la scelta operata dalla Commissione non sia tale da far sorgere dei dubbi circa l'effettiva determinazione della Comunità e degli Stati membri a voler apportare un contributo concreto e significativo alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, soprattutto per mezzo di un impegno deciso a favore delle energie rinnovabili.

#### 4.3. *Azioni che beneficieranno di un finanziamento comunitario*

4.3.1. Il Comitato chiede che nella decisione siano precisati i criteri e le modalità di selezione delle azioni che beneficieranno di un finanziamento comunitario.

4.3.2. Esso reputa inoltre che ciascuna azione che beneficerà di un tale finanziamento deve costituire oggetto di una relazione periodica sulla sua attuazione, allo scopo soprattutto di garantire una corretta gestione degli stanziamenti comunitari.

#### 4.4. *Valutazione dei risultati del programma*

4.4.1. Il Comitato osserva che la Commissione non ha fissato alcun obiettivo quantificato di aumento del contributo delle energie rinnovabili alla copertura totale della domanda di energia primaria entro il 1997, vale a dire al termine del programma Altener.

4.4.2. Il Comitato si pone quindi degli interrogativi sulle basi che permetteranno di valutare i progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi fissati per il 2005, dall'attuazione, oltre che del programma Altener, anche dell'insieme di azioni di cui al punto 1.5 del presente parere.

4.4.3. Il Comitato domanda inoltre che, al termine del programma, venga effettuata una valutazione di quanto segue:

- impatto delle azioni nazionali e comunitarie sull'ambiente, quando ciò si rivela opportuno;
- contributo del programma alla realizzazione dell'obiettivo di rafforzamento della coesione economica e sociale all'interno della Comunità.

#### 4.5. *Trasmissione al Comitato economico e sociale delle relazioni di cui all'articolo 8*

4.5.1. Il Comitato chiede che l'articolo 8 della proposta di decisione venga modificato in modo da prevedere la trasmissione anche al Comitato sia della relazione interinale la cui elaborazione è prevista nel corso del terzo anno, sia, alla scadenza del programma, della relazione di valutazione dei risultati.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio sulle spedizioni di sostanze radioattive nell'ambito della Comunità**

(93/C 19/04)

La Commissione, in data 28 luglio 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 31 del Trattato EURATOM, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Energia, questioni nucleari e ricerca », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Flum, in data 30 ottobre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. La Commissione ha presentato il 23 luglio 1992 una proposta di regolamento del Consiglio sulle spedizioni di sostanze radioattive nell'ambito della Comunità. La proposta intende mantenere il livello di protezione contro le radiazioni ionizzanti anche dopo lo smantellamento dei controlli di frontiera intracomunitari, a partire dal 1º gennaio 1993.

**2. Osservazioni di carattere generale**

2.1. Il Comitato accoglie con soddisfazione l'iniziativa della Commissione e chiede che si tenga conto delle indicazioni aggiuntive ed osservazioni che seguono.

2.2. Lo smantellamento dei controlli alle frontiere interne rende necessario prevedere e garantire un sistema di controllo uniforme sia ai confini esterni sia all'interno dei vari Stati membri, per evitare i rischi che questo tipo di trasporti comporta.

2.3. Il Comitato chiede alla Commissione di controllare se le relative direttive sulle spedizioni di sostanze radioattive sono trasposte nel diritto nazionale ed applicate dagli Stati membri. Qualora dal controllo risultasse che la trasposizione e l'applicazione sono incomplete, la Commissione deve, a giudizio del Comitato, adottare senza indugi misure adeguate.

**3. Osservazioni di carattere particolare**

3.1. Il Comitato fa notare che il formulario di cui all'allegato 1 va strutturato onde rendere possibile e garantire un'identificazione uniforme delle varie procedure di spedizione, in modo che in qualsiasi momento possa venir effettuato un controllo da parte delle autorità nazionali preposte alla sorveglianza.

3.2. Il Comitato sottolinea ancora una volta che i documenti relativi ad ogni procedura di spedizione debbono assolutamente contenere i seguenti dati:

- tipo e qualità d'imballaggio e quantità di combustibile nucleare;
- dosi d'irraggiamento;
- nome del responsabile alla protezione dalle radiazioni ionizzanti e destinazione dei materiali.

3.3. Il Comitato ribadisce espressamente che ciò esclude la possibilità d'effettuare una dichiarazione globale valida per molteplici spedizioni, ciascuna singola spedizione dovrà cioè essere documentata separatamente.

3.4. La formulazione dell'articolo 7 risulta poco comprensibile. È necessaria una formulazione chiara e che non possa dar adito ad equivoci.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante misure comunitarie di lotta contro talune malattie dei pesci**

(93/C 19/05)

Il Consiglio, in data 2 luglio 1992, 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.

Il Comitato « Agricoltura e pesca », incaricato di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Wick in data 3 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il Comitato si compiace della proposta di direttiva del Consiglio in esame, la quale prevede misure comunitarie di lotta contro talune malattie dei pesci per limitarne gli effetti e la diffusione.

**2. Osservazioni di carattere generale**

2.1. Dato che in caso di acquacultura i pesci vivono insieme in spazi ristretti, talune loro malattie possono assumere rapidamente proporzioni di epizootie, diffondendosi a interi stock e provocando perdite di rilievo.

2.2. Date le caratteristiche naturali proprie del settore, le malattie dei pesci sono molto più difficili da contrastare di quelle che colpiscono gli allevamenti in agricoltura.

2.3. Il Comitato giudica quindi necessario intervenire tempestivamente contro queste malattie per evitare che compromettano gravemente la sopravvivenza economica delle aziende.

2.4. Visto che i pesci formano oggetto di scambi sia all'interno che all'esterno della Comunità, è indispensabile adottare misure di lotta comuni contro queste malattie almeno all'interno della Comunità. In proposito il Comitato giudica opportuno instaurare contatti anche con i paesi dell'EFTA.

2.5. Il Comitato si compiace che venga prevista l'eradicazione di epidemie particolarmente infettive.

2.6. Le malattie endemiche vanno eradicare nelle zone e nelle aziende ufficialmente riconosciute come indenni da malattia e devono essere combattute senza indugi nelle altre aziende.

2.7. Il Comitato si compiace del divieto generale della vaccinazione: in effetti, non è affatto da escludere una dispersione dei vaccini nell'acqua con il rischio di contagio in altri allevamenti.

2.8. Il Comitato fa presente che le deroghe al divieto della vaccinazione possono essere pericolose e sottolinea che esse vanno autorizzate solo prevedendo le necessarie disposizioni di sicurezza e garanzie scientifiche.

2.9. Il Comitato accoglie con favore la proposta di armonizzare la diagnosi delle malattie nella Comunità e di affidarla solo a laboratori autorizzati. Esso giudica altresì positivo che questi compiti vengano coordinati da un laboratorio di riferimento.

2.10. Il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di disporre di un numero sufficiente di laboratori: le diagnosi definitive dovranno essere infatti compiute con grande rapidità in maniera da evitare un'ulteriore propagazione della malattia qualora vi siano sospetti d'infezione. Risulta pertanto necessario disporre anche di sufficiente personale qualificato.

2.11. Al riguardo il Comitato chiede alla Commissione di rendere disponibili statistiche sull'importanza economica dell'acquacultura e sul peso che questa assume in relazione all'intero settore della pesca.

2.12. Il Comitato constata che la direttiva del Consiglio ora in esame, la quale prevede provvedimenti comunitari per la lotta contro talune malattie dei pesci, costituisce il seguito logico della « Direttiva del Consiglio del 28 gennaio 1991 che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti dell'acquacultura ». Al riguardo il Comitato rimanda al proprio parere in materia, emesso il 19 settembre 1990<sup>(1)</sup>.

2.13. In proposito rinvia anche al proprio parere<sup>(2)</sup> circa la « Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un'azione finanziaria della Comunità per l'eradicazione della necrosi ematopoietica infettiva dei salmonidi nella Comunità » (doc. COM(89) 502 def.).

<sup>(1)</sup> GU n. C 332 del 31. 12. 1990, pag. 105.

<sup>(2)</sup> GU n. C 124 del 21. 5. 1990, pag. 3.

2.14. Il Comitato invita la Commissione a concedere aiuti finanziari per i necessari programmi di eradicazione.

2.15. Il Comitato auspica uno studio scientifico che raggruppi le varie conoscenze disponibili nella Comunità in materia di contagio e di diffusione delle malattie dei pesci unitamente ai dati sulle varietà di pesci resistenti alle malattie. Il contenuto di questo studio dovrebbe costituire il punto di partenza per portare avanti la ricerca scientifica sulle malattie dei pesci.

2.16. Il Comitato prende atto che presso la Commissione esiste un comitato consultivo che si occupa anche dell'acquacultura. Il Comitato auspica che in tale comitato siano rappresentati tutti gli ambienti economici e sociali interessati a quest'ultima.

2.17. Il Comitato fa presente che nella proposta della Commissione i gameti non vengono sempre menzionati nei punti in cui si fa riferimento ai pesci e alle uova. Per evitare malintesi si dovrebbe completare opportunamente il testo.

2.18. Le versioni linguistiche della proposta di direttiva in esame (specie riguardo agli artt. 5 e 13) andrebbero verificate per assicurarne la concordanza.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1. Articolo 1

Il Comitato constata che la proposta della Commissione si limita a contemplare provvedimenti per la lotta a talune malattie dei pesci e non fa riferimento ai molluschi. Esso auspica che provvedimenti analoghi vengano proposti quanto prima in una direttiva specifica dedicata appunto ai molluschi.

#### 3.2. Articolo 2

Qui andrebbero inserite anche le definizioni dell'articolo 2 della «Direttiva del Consiglio del 28 gennaio 1991 che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e altri prodotti dell'acquacultura», dato che la direttiva in esame fa spesso riferimento a tali disposizioni.

#### 3.3. Articolo 2, paragrafo 3

Il Comitato propone di modificare come segue il capoverso in esame:

«Pesci sospetti d'infezione:

i pesci che presentano sintomi clinici, lesioni post mortem o reazioni positive agli esami effettuati in laboratorio tali da far sospettare la presenza di una malattia degli elenchi I o II;»

Questa formulazione precisa che il sospetto d'infezione non viene dichiarato unicamente sulla base di supposizioni.

#### 3.4. Articolo 3

L'inizio dell'articolo va modificato come segue:

«Tutte le aziende che allevano, detengono o catturano pesci nelle quali...»

Proprio per le malattie dell'elenco I andrebbero considerate anche le aziende che, operando nel settore della pesca fluviale o marittima, catturano solo pesci in libertà i quali possono essere tuttavia infettati o provocare la trasmissione della malattia. In caso contrario non sarebbero applicabili nemmeno le disposizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, lettera c).

#### 3.5. Articolo 3, paragrafo 2

Il Comitato propone di sostituire le parole «tenere un registro ... in cui sono iscritti:» con «registrare». In questo modo si permetterebbero varie procedure che hanno dato buona prova nei singoli Stati membri.

#### 3.6. Articolo 4

Al par. 2 va rammentato che l'art. 5 è applicabile unicamente alle malattie dei pesci indicate nell'elenco I.

#### 3.7. Articolo 8, paragrafo 2

Il Comitato non giudica opportuno prevedere una deroga per le specie ittiche non portatrici e propone pertanto di depennare il capoverso in esame.

#### 3.8. Articolo 10, paragrafo 3

Va precisato che durante il trasporto occorre evitare la fuoriuscita di agenti patogeni dai veicoli.

#### 3.9. Articolo 13, paragrafo 1

In questo paragrafo occorre precisare il divieto della vaccinazione con vaccini vivi.

#### 3.10. Articolo 15

Il Comitato rileva che con la procedura del comitato veterinario permanente proposta nel documento in esame ci si discosta in maniera sostanziale dalle procedure sinora scelte nelle disposizioni veterinarie. Non è possibile alcuna influenza politica sulla definizione dei provvedimenti di volta in volta necessari.

Gli Stati membri dovrebbero mantenere il diritto di partecipare alle decisioni, mentre la procedura proposta prevede solo che essi vengano interpellati. Il Comitato giudica quindi necessaria una decisione da parte del Consiglio, o perlomeno una decisione nel quadro del comitato permanente veterinario, conformemente al tipo di procedura sinora applicata.

3.11. *Allegato*

Dato che nella direttiva in esame si fa spesso riferimento alle malattie dei pesci, come allegato andrebbe ripreso

l'Allegato A della «Direttiva del Consiglio del 28 gennaio 1991 che stabilisce le norme di polizia sanitaria per la commercializzazione di animali e prodotti dell'acquacultura».

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro <sup>(1)</sup>**

(93/C 19/06)

Il Consiglio, in data 10 agosto 1992, 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.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Etty, in data 19 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Osservazioni introduttive**

1.1. La proposta di direttiva in esame modifica la Direttiva 90/679/CEE relativa alla «Protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro», la quale era una direttiva particolare della Direttiva quadro 89/391/CEE sull'«applicazione di misure atte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.» Il Comitato aveva adottato il parere in merito alla proposta di Direttiva 90/679/CEE nel dicembre 1988.

1.2. L'attuale proposta di modifica della Direttiva 90/679/CEE era già stata annunciata nel testo della direttiva, il cui articolo 18 prevede che il Consiglio deve fissare, entro 6 mesi dalla data di attuazione della direttiva, ovvero per il 28 maggio 1994, un primo elenco di agenti biologici del gruppo 2, 3 e 4 per l'allegato III.

1.3. L'Allegato III alla Direttiva 90/679/CEE era riservato all'elenco di batteri, virus, parassiti e funghi, presentato dalla Commissione insieme alla scheda sull'applicazione del sistema.

1.4. Nel parere del dicembre 1988, il Comitato non ha formulato osservazioni attinenti alle parti rilevanti della proposta di Direttiva 90/679/CEE.

<sup>(1)</sup> GU n. C 217 del 24. 8. 1992, pag. 32.



1.5. Il Comitato fa notare che il comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro ha formulato un giudizio positivo sulle proposte attualmente presentate dalla Commissione, pur individuando un certo numero di carenze. Esse riguardano sia la classificazione proposta che l'elenco degli agenti biologici.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie positivamente la proposta di modifica della Direttiva 90/679/CEE. Rileva l'assicurazione della Commissione circa il fatto che l'elenco rifletta le conoscenze attuali. Riconosce che le aggiunte e gli emendamenti all'elenco di agenti possono essere effettuati alla luce delle informazioni future, previo esame da parte della Commissione e degli esperti nazionali. Per quanto riguarda i rapidi sviluppi in materia, esso rammenta le disposizioni per gli adeguamenti al progresso tecnico, fissati nell'articolo 19 della Direttiva quadro 89/391/CEE.

2.2. Il Comitato sottolinea che tale strumento e la Direttiva di base 90/679/CEE si riferiscono specificamente alla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dagli agenti biologici durante il lavoro. Il Comitato rileva che occorre definire chiaramente la distinzione fra esposizioni sul lavoro e quelle di altro genere, che può essere complicata dai vari sistemi nei diversi Stati.

2.3. Ad avviso del Comitato, è importante elaborare misure protettive specifiche per speciali categorie di lavoratori (in particolare donne incinte, ma anche altri gruppi vulnerabili), evitando però sovrapposizioni o conflitti con altri strumenti comunitari. L'aggiunta di altre note speciali nell'elenco (ad esempio P: rischi speciali durante la gravidanza e C: particolare rischio di cancro) dovrebbe essere trasmessa alla Commissione per un esame da parte di esperti.

2.4. Il Comitato giudica importante introdurre tempestivamente le eventuali nuove misure di protezione. È risaputo che sono in corso intense attività in materia di sviluppo dei vaccini.

## 3. Osservazioni specifiche

3.1. Sono state riscontrate delle discrepanze fra il testo inglese e il testo francese delle proposte della Commissione. È stato assicurato al Comitato che la maggior parte delle difficoltà derivanti dalle differenze nei diversi testi linguistici è stata risolta.

3.2. I microorganismi modificati geneticamente non sono stati considerati nel primo elenco. Il Comitato è stato informato del fatto che la Commissione intende trattarli in un futuro ampliamento dell'elenco nell'Allegato III. Il Comitato osserva che tale obiettivo sembra molto difficile da realizzare. Anche se è molto importante sviluppare le misure protettive adeguate per i lavoratori che possono essere esposti a tali agenti biologici sul luogo di lavoro, il Comitato dubita che una classificazione come quella poi presentata sia lo strumento appropriato.

3.3. L'elenco proposto è basato sull'effetto degli agenti biologici sui lavoratori sani. Nelle « Osservazioni generali » il Comitato ha affrontato il problema di speciali categorie a rischio, in particolare le donne incinte o quelle che prevedono di diventarlo. Occorre richiamare la massima attenzione sulla disposizione di adeguate informazioni per i lavoratori impiegati presso le imprese interessate. Tale aspetto non è del tutto coperto negli articoli 10 e 14, paragrafo 6, della direttiva di base.

3.4. Il Comitato prevede delle difficoltà riguardo all'indicazione specifica « si raccomanda la vaccinazione » che figura nell'elenco proposto. È chiaro che la Commissione non può andare oltre le disposizioni di cui all'art. 14 della Direttiva 90/679/CEE e risulta poco chiaro se tale articolo richieda la vaccinazione per i lavoratori che non sono già immuni dagli agenti biologici ai quali sono esposti o ai quali è probabile che siano esposti. Non è inoltre chiaro chi si farà carico dei costi di vaccinazione. Il Comitato ritiene che tale punto vada esplicitato. Esso considera inoltre essenziale che la vaccinazione sia disponibile per i lavoratori a rischio.

3.5. L'elenco delle imprese che figura nella scheda d'impatto allegata alla proposta della Commissione non è uguale a quello che figura nell'Allegato I della Direttiva 90/679/CEE (« Elenco orientativo dei tipi di attività professionale »). In particolare, le attività nell'agricoltura non figurano nell'elenco sulla scheda d'impatto. Il Comitato rileva che molte aziende del settore agricolo sono piccole e medie imprese.

3.5.1. Il Comitato è consapevole del fatto che la proposta della Commissione si incentra esclusivamente sull'Allegato III. Tuttavia, oltre al punto precedente, si chiede se l'« elenco orientativo dei tipi di attività professionale » nell'Allegato I sia ancora adeguato.

3.6. Il Comitato è dell'avviso che si dovrebbe chiarire che l'elenco delle imprese è solo indicativo e che l'articolo 3 della Direttiva 90/679/CEE richiede una valutazione del rischio per « le attività nelle quali i lavoratori sono e possono essere esposti ad agenti biologici conseguentemente alla natura della loro attività professionale ». In tale contesto, il Comitato considera l'elenco di classificazione come un valido strumento da usare per la valutazione del rischio.

3.7. Infine, pur riconoscendo l'intento protettivo dell'assegnazione a categorie a rischio degli agenti biologici non ancora identificati, il Comitato raccomanda che la

Commissione faccia in modo di esaminare le implicazioni di tale azione, compresa la sua validità scientifica e come principio in una direttiva.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativa all'adeguamento al mercato interno della professione di agente e spedizioniere doganale**

(93/C 19/07)

Il Consiglio, in data 13 agosto 1992, 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 sociali, famiglia, istruzione e cultura », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Müller R., in data 19 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 novembre 1992, nel corso della 301a sessione plenaria, a maggioranza e 1 astensione, il seguente parere.

**1. Osservazioni di carattere generale**

1.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di regolamento, fatte salve le osservazioni che seguono.

1.2. Va sottolineato che l'abolizione delle frontiere fiscali e dei controlli doganali alle frontiere interne della Comunità, prevista per il 1° gennaio 1993, costituisce la conseguenza diretta del completamento del mercato interno decisa con l'Atto unico europeo. Le ripercussioni sulle attività di agenti e spedizionieri impiegati nell'espletamento di formalità doganali ed aventi funzione di intermediari tra le autorità doganali e gli operatori economici saranno notevoli. All'interno della Comunità, tale settore registra un fatturato annuo di 5 694 miliardi di ECU ed è costituito da più di 16 000 imprese con un totale di 239 000 dipendenti. In termini di perdita di occupazione prevista, si calcolano 63 100 posti di lavoro, pari al 25 %, che verranno soppressi, con particolari problemi per i lavoratori anziani interessati dalla riconversione professionale, dalla riqualificazione e dalla redistribuzione dell'occupazione.

1.3. In tale contesto, tanto la Comunità europea nel suo insieme come i singoli Stati membri e le singole regioni più direttamente interessate condividono la responsabilità di gestire la transizione in termini socialmente accettabili. Ingenti somme di danaro sono già state stanziare per facilitare tale transizione nel quadro di misure comunitarie esistenti, finanziate attraverso il Fondo sociale europeo e Interreg. Alla Commissione va inoltre il merito di aver assimilato gli agenti e spedizionieri doganali che hanno perso l'impiego ai disoccupati di lunga durata. Nondimeno, il fatto che vengano ora proposte misure complementari di carattere straordinario mostra il grave senso di disagio esistente ed indica come la Comunità ma anche i singoli Stati membri, le regioni e i settori direttamente interessati non siano forse sufficientemente preparati ad affrontare l'inevitabile colpo che verrà inferto all'occupazione ed all'attività economica.

1.4. La proposta della Commissione viene pertanto approvata in linea di massima ma è stata criticata in talune sedi per la sua attuazione troppo tardiva (va

notato che il Comitato economico e sociale ha già richiamato l'attenzione su tale tema nel parere del 27 febbraio 1991 in merito al Programma Mathaeus<sup>(1)</sup>. Ci si chiede inoltre se quelle imprese che hanno reagito per tempo, con la ristrutturazione, l'aggiornamento e la riorganizzazione del proprio personale, non corrano il rischio di essere penalizzate dalla proposta in esame, la quale entrerà in vigore dal 1° gennaio 1993. Il Comitato sollecita con fermezza la Commissione affinché adotti un atteggiamento flessibile nello stanziamento di somme allo scopo di sostenere le imprese che hanno già adottato le misure che ora vengono definite «ammissibili» dalla proposta e i cui effetti, in termini di posti di lavoro e di attività economica, si faranno sentire nel 1993. Analogamente, il Comitato presuppone che le misure suscettibili di finanziamento, che verranno regolarmente introdotte nel 1993 ma il cui completamento è previsto soltanto per il 1994, possano anch'esse venir finanziate tramite il fondo straordinario.

1.5. Il regolamento deve essere convertito in legge nazionale entro breve tempo; un ritardo potrebbe neutralizzarne l'efficacia.

1.6. Il Comitato invita la Commissione ad ampliare l'ambito delle misure di sostegno e in particolare dei nuovi aiuti definiti nel bilancio 1993, in modo da includere i lavoratori dipendenti tra i beneficiari diretti in tale azione. Ad esempio, potrebbero venir contemplati aiuti per la mobilità geografica per quegli agenti e spedizionieri doganali che intendono rimanere nel settore, trasferendo altrove la sede di lavoro. A forme di assistenza «sociale» e «tecnica» potrebbe affiancarsi un contributo di tipo «economico» (ad esempio sovvenzioni dirette, prestiti a tasso ridotto, ecc., per imprese che cercano di diversificare la propria attività).

1.7. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che sono soprattutto le piccole e medie imprese a versare in una crisi di cui non sono responsabili, ma la cui causa è da ricercare nell'Unione europea.

## 2. Osservazioni di carattere particolare

### 2.1. Bilancio

Il Comitato reputa necessario uno stanziamento straordinario di almeno 30 milioni di ECU.

### 2.2. Articolo 1

Il Comitato nota con soddisfazione che la Commissione, di concerto con gli Stati membri, ha già provveduto a quantificare le aree geografiche in cui l'abolizione delle frontiere colpirà maggiormente. Intende assicurarsi che tutti gli Stati membri collaborino nel tentativo di

far fronte a tale sfida e che nessuno consideri questo un problema risolvibile dalle «forze di mercato».

### 2.3. Articolo 2

Il Comitato ha ricevuto assicurazione del fatto che le misure elencate sono rese disponibili ad un'ampia interpretazione e che la portata e la diversità delle operazioni dipende dagli strumenti forniti dagli Stati membri. Il Comitato ritiene di fondamentale importanza, per il successo delle operazioni stesse, la partecipazione delle parti sociali alla fase di ideazione, applicazione e valutazione.

### 2.4. Articolo 3

I mezzi di intervento sono ammissibili su tutto il territorio della Comunità. Il Comitato ha ricevuto garanzie circa la disponibilità, da parte della Commissione, di risorse atte a far fronte in maniera efficace alle richieste previste e che ciò avverrà di concerto con le operazioni di gestione FSE e Interreg. Il Comitato ha peraltro l'impressione che taluni parti interessate avranno una maggiore facilità d'accesso al FSE che a Interreg. In proposito il Comitato auspica provvedimenti che accrescano l'accessibilità del programma Interreg. Il Comitato preme quindi affinché venga garantito un identico trattamento alle regioni sottosviluppate e a quelle in declino industriale.

### 2.5. Articolo 4

Tenuto conto dell'elevato numero di piccole imprese o di lavoratori autonomi coinvolti e del numero altrettanto considerevole di lavoratori dipendenti interessati, il Comitato intende sottolineare la necessità di rimborsare il più velocemente possibile i progetti adeguatamente selezionati. Il pagamento potrebbe avvenire anche tramite rappresentanze professionali. Ribadisce inoltre l'opinione (espressa al punto 1.4) secondo la quale le imprese e le filiali che hanno già adottato misure considerate ora «ammissibili» dalla proposta, i cui effetti, in termini di occupazione e di attività economica, si faranno sentire nel 1993, conseguano a pieno diritto il sostegno previsto dal programma.

### 2.6. Articolo 5

Il Comitato si dichiara d'accordo con i contributi proposti ribadendone l'importanza. Insiste affinché venga garantita la complementarità degli aiuti.

### 2.7. Articoli 6 e 7

Il Comitato sostiene che la Commissione, nei limiti di un'adeguata procedura di selezione, potrebbe prendere in considerazione scadenze più flessibili per la presenta-

<sup>(1)</sup> GU n. C 102 del 18. 4. 1992, pag. 5.

zione delle domande di contributi. Il termine per la presentazione delle domande non dovrebbe essere considerato quale termine costituente motivo d'esclusione.

#### 2.8. *Articolo 8*

Il Comitato ritiene auspicabile che venga precisato maggiormente il concetto di « assistenza tecnica », per includere, ad esempio, l'apporto fornito da esperti che assistono le imprese nelle misure di accompagnamento.

Il Comitato vede con favore l'aumento dell'importo di tali interventi al 5 % dell'assegnazione di bilancio totale prevista nel quadro dell'attuale regolamento.

#### 2.9. *Articolo 9*

Dovrebbe essere elaborata una relazione formale di valutazione, che andrebbe poi inviata sia al Parlamento europeo sia al Comitato economico e sociale. La valutazione deve includere anche considerazioni di ordine sociale.

Nella discussione dovrebbero esser coinvolte anche le parti sociali.

#### 2.10. *Articolo 10*

Il Comitato si dichiara a favore di una rapida effettuazione dei pagamenti, soprattutto quando sono piccole e medie imprese a richiederla.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che proroga nel 1993 l'applicazione dei Regolamenti (CEE) n° 3831/90, (CEE) n° 3832/90, (CEE) n° 3833/90, (CEE) n° 3834/90 e (CEE) n° 3835/90 recanti applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo e che completa l'elenco dei beneficiari di dette preferenze**

(93/C 19/08)

Il Consiglio, in data 22 ottobre 1992, 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 «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Giesecke, in data 5 novembre.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a maggioranza, con un'astensione, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il Comitato ribadisce il proprio appoggio alla proroga temporanea dello schema applicabile nel 1992 nel quadro del sistema delle preferenze tariffarie generalizzate (SPG), rinnovando l'insistente auspicio che l'Uruguay Round del GATT giunga quanto prima ad una conclusione positiva e si possa in tal modo portare a termine la revisione dello schema per gli anni '90. Il Comitato si è già esaurientemente espresso in merito a tale revisione<sup>(1)</sup>.

2. Il Comitato approva espressamente il fatto che nella proroga per il 1993 siano stati inseriti nello schema delle preferenze, dopo gli Stati baltici, anche gli undici Stati membri della CSI e la Georgia. Ciò corrisponde ad una proposta avanzata dal Comitato nel parere sopra citato.

3. Il Comitato appoggia altresì l'inserimento di sette altri paesi nell'elenco dei paesi meno progrediti, conformemente all'elenco delle Nazioni unite.

4. In tale contesto il Comitato ribadisce tuttavia che a suo parere l'efficacia delle preferenze tariffarie andrebbe rafforzata riducendo il numero dei paesi beneficiari sulla base dei criteri proposti dal Comitato stesso<sup>(1)</sup>.

5. Il Comitato esprime parimenti soddisfazione per la possibilità del cumulo regionale dell'origine nell'ambito della CSI e della Georgia. La suddivisione del lavoro sinora praticata nell'ex-Unione sovietica potrebbe tuttavia venir appoggiata ancor meglio attraverso il modello di cumulo previsto nell'ambito di Lomé.

6. Il Comitato concorda con la decisione della Commissione in base alla quale in vista del completamento del mercato interno i contingenti tariffari sinora ripartiti tra gli Stati membri vanno sostituiti con importi fissi a dazio nullo. Dalla nuova gestione contabile da parte della Commissione il Comitato si aspetta procedure più celeri ed una maggior efficacia a favore dei paesi beneficiari e dei loro importatori.

7. Il Comitato, sulla base delle esperienze sinora acquisite nei paesi dell'Europa orientale, ritiene in linea generale adeguate le disposizioni proposte per i prodotti sensibili. Tuttavia sarebbe auspicabile renderle meno restrittive in determinati casi.

8. Il Comitato confida che non solo la Commissione, ma anche i governi e le amministrazioni degli Stati membri, faranno tutto il possibile per rendere efficace il più rapidamente possibile il nuovo sistema di gestione delle preferenze tariffarie generalizzate.

<sup>(1)</sup> GU n. C 69 del 18. 3. 1991, pag. 36.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere sul tema Il consumatore ed il mercato interno**

(93/C 19/09)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 26 novembre 1991, conformemente al disposto dell'articolo 24 del Regolamento interno, di elaborare parere in merito a «Il consumatore ed il mercato interno».

Il Comitato ha incaricato la Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo» di preparare i lavori in materia.

Su richiesta della Sezione, il Comitato, nella sessione plenaria del 1° e 2 luglio 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, terzo comma, del Regolamento interno, di trasformare la relazione informativa in parere per completare il parere d'iniziativa sul tema: «Il Completamento del mercato interno e la tutela dei consumatori.»

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo» ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore: Ataíde Ferreira (Correlatori: De Knegt e Proumens), in data 4 novembre 1992.

Il Comitato ha adottato il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, a maggioranza e 3 astensioni, il seguente parere.

**1. Osservazioni preliminari**

1.1. Il 26 settembre 1991, il Comitato ha adottato il parere d'iniziativa sul completamento del mercato interno e la tutela dei consumatori<sup>(1)</sup>. In conformità delle disposizioni sulla procedura d'adozione dei pareri del Comitato, il testo attribuisce priorità agli aspetti politici della promozione degli interessi dei consumatori nell'ambito del completamento del mercato interno senza analizzare nei dettagli il contenuto delle politiche comuni che si ripercuotono sui consumatori.

1.2. Giova rammentare che nel parere in parola il Comitato ha lanciato un appello urgente agli Stati membri affinché, in sede di adozione del Trattato sull'Unione politica, riconoscano esplicitamente la competenza delle istituzioni comunitarie ad intervenire nel settore della tutela dei consumatori. Il Comitato ha inoltre evidenziato l'esigenza di essere consultato sistematicamente per le questioni connesse alla politica dei consumatori, dato che in virtù della sua composizione e dei suoi principi di funzionamento, costituisce una sede privilegiata di dialogo tra professionisti e consumatori.

1.3. Il Comitato si compiace del fatto che il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, rifletta le preoccupazioni espresse nel parere d'iniziativa. In effetti, l'articolo 3 menziona alla lettera s), tra le azioni da intraprendere per conseguire gli obiettivi che la Comunità si è prefissata, un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori. Tale contributo è precisato dal nuovo articolo 129 A del Trattato CEE che consente alla Comunità di intervenire specificamente nel settore della politica dei consumatori, conside-

rando così la politica comunitaria in materia di consumo alla stregua delle altre politiche comuni, ed in particolare della politica del mercato interno. Esso prevede inoltre che per adottare misure specifiche, il Consiglio ricorra alla procedura di codecisione con il Parlamento europeo, previa consultazione del Comitato economico e sociale. A mente dell'articolo 129 A:

«1. La Comunità contribuisce al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante:

- a) misure adottate in applicazione dell'articolo 100A nel quadro della realizzazione del mercato interno;
- b) azioni specifiche di sostegno e d'integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata.

2. Il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le azioni specifiche di cui al paragrafo 1, lettera b).

3. Le azioni adottate in applicazione del paragrafo 2 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere misure di protezione più rigorose. Tali misure devono essere compatibili con il presente Trattato. Esse sono notificate alla Commissione.»

1.4. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che la Comunità, nell'esercizio delle funzioni attribuitele dall'articolo 129 A, deve anzitutto creare condizioni tali da consentire ai consumatori di assolvere nel miglior modo possibile la loro funzione di arbitri nel mercato.

<sup>(1)</sup> GU n. C 339 del 31. 12. 1991, pag. 16.

In mancanza di ciò, l'economia di mercato non può infatti funzionare in modo efficiente. In tale contesto, la politica dei consumatori va intesa come misura d'accompagnamento della politica economica, poiché essa introduce meccanismi correttivi di fronte alle insufficienze, agli squilibri ed alle lacune cui il mercato può essere soggetto. I meccanismi in questione sono i seguenti:

- informazione dei consumatori, allo scopo di permettere un efficace funzionamento del mercato;
- miglior funzionamento del mercato mediante una politica di concorrenza che tenga conto degli interessi dei consumatori, segnatamente nel contesto della politica antidumping e dell'adozione di norme sulla pubblicità;
- più in generale, integrazione della politica dei consumatori in tutte le altre politiche comuni che hanno un effetto diretto od indiretto sugli interessi dei consumatori; in particolare la politica agricola, i servizi finanziari, il turismo, i servizi pubblici, le telecomunicazioni, i prodotti farmaceutici e le derrate alimentari;
- la tutela giuridica del consumatore e in particolare la possibilità di adire le vie legali per consentirgli di far valere i diritti che gli sono riconosciuti;
- la creazione delle condizioni di un dialogo che è soltanto la logica conseguenza del riconoscimento al consumatore del suo ruolo di operatore nel mercato, ma che richiede la presenza effettiva di certe condizioni di efficienza precisate dal Comitato nel parere d'iniziativa che dedicò all'argomento nel 1984 <sup>(1)</sup>.

## 2. Obiettivi del presente supplemento di parere

2.1. Nel parere d'iniziativa, il Comitato ha preso in considerazione una serie di aspetti legati alla promozione degli interessi dei consumatori, come la rappresentanza dei consumatori, una migliore base giuridica nel Trattato e tutta una serie di problemi che hanno un rapporto diretto con la realizzazione del mercato interno. In seguito a tale parere d'iniziativa che riguarda gli aspetti globali connessi alle relazioni tra mercato interno e politica dei consumatori, ed in presenza di elementi nuovi dovuti alla firma del Trattato di Maastricht, il Comitato, nel presente supplemento di parere, incentra la sua riflessione più specificamente sul contenuto della politica comunitaria dei consumatori.

2.2. In effetti, i lavori che hanno preceduto l'elaborazione del parere d'iniziativa hanno evidenziato la mancanza di studi analitici globali sulla promozione degli interessi dei consumatori da parte della Comunità. Detta lacuna è principalmente imputabile alla cristallizzazione delle politiche comunitarie che si ripercuotono sugli interessi dei consumatori e sulla loro tutela. Una siffatta analisi globale risulta tuttavia particolarmente utile per definire i futuri orientamenti della politica comunitaria in materia di consumo, specie in considera-

zione degli ultimi sviluppi relativi alla firma del Trattato sull'Unione politica. Per tale motivo, il Comitato ha deciso di far predisporre uno studio approfondito sui consumatori nel mercato unico (Studio su « La protection des consommateurs et le marché intérieur — Bilan et perspectives » pubblicazione prevista per l'inizio del 1993. Sarà disponibile nelle versioni francese, inglese, tedesca e spagnola.

2.3. In modo più generale, tutte le raccomandazioni rivolte alle altre istituzioni comunitarie ed agli Stati membri nel parere d'iniziativa mantengono la loro pertinenza e vanno affiancate alle constatazioni che figurano nel presente supplemento di parere.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Giova formulare un'osservazione preliminare: le istituzioni comunitarie hanno contribuito con numerose iniziative a migliorare la tutela degli interessi dei consumatori nei diversi Stati membri ed il corpus normativo in materia è sostanzioso. Si può nondimeno constatare un forte squilibrio tra le numerose misure che riguardano la tutela della salute e della sicurezza dei consumatori e quelle, meno numerose, sulla protezione dei loro interessi economici, e ancora quelle, quasi inesistenti, che mirano ad accordare loro una maggiore tutela giuridica.

3.2. Si è constatato che l'analisi formale della legislazione comunitaria non basta per valutare il ruolo del diritto comunitario nella promozione degli interessi dei consumatori. A questo scopo, è fondamentale procedere allo studio del recepimento della normativa comunitaria nel diritto nazionale, ma soprattutto nelle prassi nazionali. Infatti, uno stesso concetto giuridico, ad esempio quello di « difetto », indipendentemente dalla terminologia usata può venire e viene interpretato in modo discordante nelle giurisprudenze nazionali. Un'impostazione più prossima alla realtà, la sola valida per valutare l'impatto di una norma sui destinatari, non è stata ancora adottata dalle istituzioni comunitarie, o perlomeno non in maniera sistematica. Ne conseguono una grave lacuna nell'informazione degli operatori economici e valutazioni falsate circa lo stato di armonizzazione delle legislazioni. Il Comitato osserva che non esiste un inventario preciso, aggiornato e pragmatico dello stato di recepimento ed applicazione delle normative comunitarie e deplora quindi le lacune esistenti nell'informazione degli operatori politici ed economici. Tale impostazione non sufficientemente pragmatica è illustrata nella « Nona relazione della Commissione al Parlamento sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario — 1991 » <sup>(2)</sup>.

3.3. Giova inoltre osservare che in diversi settori che rientrano nell'ambito degli interessi economici o giuridici dei consumatori (servizi finanziari, accesso alla giustizia), le istituzioni comunitarie hanno spesso optato per strumenti non vincolanti, quali risoluzioni o raccomandazioni, destinati talvolta agli Stati membri,

<sup>(1)</sup> GU n. C 206 del 6. 8. 1994.

<sup>(2)</sup> GU n. C 250 del 28. 10. 1992.

talvolta ai professionisti del settore interessato. L'esperienza mostra come sia arduo assicurare l'applicazione dei principi contenuti in tali strumenti. Inoltre i codici di condotta o di buona prassi e gli accordi volontari raccomandati ed elaborati dai professionisti dovrebbero venire sviluppati quando la questione non può essere agevolmente trattata da una legge o un regolamento, anche se non possono essere considerati strumenti vincolanti dinanzi ai tribunali dove talvolta possono essere invocati. Tuttavia, è auspicabile e persino necessario che detti codici o accordi possano venire predisposti dopo aver consultato le associazioni dei consumatori.

3.4. Se si considera il problema in modo più generale, si constata che con il processo di liberalizzazione l'attività normativa incomberà sempre più all'iniziativa degli agenti interessati. Nel proprio parere il Comitato rammenta la necessità di un dialogo tra professionisti e consumatori<sup>(1)</sup>. Orbene, l'esperienza insegna che i tentativi di dialogo istituzionale tra professionisti e consumatori sono ancora molto spesso destinati all'insuccesso. Occorre quindi avviare uno studio approfondito dei motivi dell'insuccesso delle attuali formule di dialogo per consentire di creare le condizioni di un dialogo realistico ed efficace a tutti i livelli dell'attività normativa.

3.5. Il Comitato si compiace del fatto che gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1992 per la politica di tutela dei consumatori ammontino al doppio dell'importo inizialmente chiesto dalla Commissione, e ciò grazie all'atteggiamento perseverante del Parlamento europeo. Il Comitato auspica che la Commissione presenti una relazione dettagliata sull'allocatione dei fondi per sensibilizzare il pubblico sui diritti dei consumatori. In effetti, analizzando il diritto comunitario in materia di consumatori, è emerso che solo raramente le iniziative regolamentari vengono accompagnate da strumenti ausiliari che consentano d'informare i rispettivi beneficiari sulle modifiche apportate ai loro diritti ed ai loro doveri. Non serve a nulla elaborare norme di protezione se le persone da tutelare non possono avvalersene per mancanza di adeguate informazioni [Cfr. anche i risultati dell'inchiesta pubblicata su Eurobarometro del settembre 1991, che rivelano la diffidenza dei consumatori nei confronti del mercato interno (52 %)]. In mancanza di adeguati strumenti normativi, la pubblica amministrazione dovrebbe conferire alle associazioni dei consumatori i mezzi necessari per espletare questa missione d'informazione.

3.6. Le possibilità offerte dall'articolo 129 A del nuovo Trattato devono essere sfruttate in modo ottimale. A tale proposito, il principio di sussidiarietà, sancito nel nuovo articolo 3 B del Trattato, sebbene rappresenti un riferimento atto a garantire un'azione della Comunità più efficace e più orientata verso il cittadino, può dar luogo ad abusi che costituiranno una minaccia potenziale per qualsiasi iniziativa comunitaria che abbia

per oggetto specifico la promozione degli interessi dei consumatori. Il Comitato ammette che una corretta interpretazione del principio di sussidiarietà rappresenta un elemento positivo per il funzionamento della Comunità, ma richiama l'attenzione sul fatto che un'interpretazione unilaterale può, eventualmente, congelare qualsiasi iniziativa comunitaria che non sia dettata dalle esigenze della realizzazione del mercato interno. Il ricorso unilaterale a quel principio ostacolerebbe qualsiasi progresso nella politica comunitaria in materia di consumo e poiché i principi generali del Trattato limitano considerevolmente la libertà d'azione degli Stati membri ne consegue il rischio, già evidenziato nel parere d'iniziativa, di creare un « regulatory gap ». Il Comitato si compiace con il Parlamento europeo che ha avviato una riflessione approfondita volta ad inquadrare in modo preciso il contenuto ed i limiti del principio di sussidiarietà.

#### **4. I risultati dell'inventario delle misure comunitarie che si ripercuotono sulla tutela dei consumatori**

4.1. L'analisi del corpus normativo vigente per diversi settori che riguardano la tutela dei consumatori evidenzia molteplici iniziative comunitarie che contribuiscono a migliorare la posizione del consumatore nei confronti dell'operatore professionale e in particolare la direttiva sulla responsabilità per prodotto difettoso, quella sulla pubblicità ingannevole, la direttiva sulla sicurezza dei giocattoli, quella sui viaggi e le vacanze tutto compreso, oppure ancora la proposta di direttiva sulla protezione degli acquirenti nei contratti sul godimento turnario dei beni immobili. Tuttavia, questa analisi ha altresì messo in evidenza che talune strategie della Comunità sono inadeguate a promuovere efficacemente gli interessi dei consumatori. Tale inadeguatezza è imputabile soprattutto al fatto che spesso la protezione non costituisce l'obiettivo esclusivo o prioritario delle misure adottate. Se ne evince come sia difficile conciliare il completamento del mercato interno con la tutela dei consumatori, circostanza già rilevata nel parere d'iniziativa. I principali fattori di tale inadeguatezza figurano in appresso.

4.2. Nel settore della regolamentazione dei prodotti, la nuova impostazione in materia di armonizzazione tecnica, con il pretesto di tutelare la sicurezza dei consumatori, ha istituito un regime di passaporto comunitario per i prodotti CEE, mediante l'apposizione del marchio CE. Ebbene, è necessario che tale procedura di certificazione sia soggetta a controlli di sicurezza e qualità effettuati da organismi ufficiali o riconosciuti.

4.3. Inoltre, la definizione delle esigenze fondamentali contenute nelle direttive « nuova impostazione » non è sempre precisa. Di conseguenza, esiste il rischio che si creino zone d'ombra che possono rivelarsi pericolose sotto il profilo della sicurezza dei consumatori. Inoltre, il ruolo estremamente importante attribuito alla normazione nella procedura di definizione dei requisiti in materia di sicurezza, impone una maggiore partecipazione dei rappresentanti qualificati dei consumatori. Nel parere d'iniziativa il Comitato chiede che venga

<sup>(1)</sup> GU n. C 339 del 31. 12. 1991.



potenziata la partecipazione dei consumatori alla normazione, in modo da consentire ai loro rappresentanti di contribuire effettivamente alla definizione di norme precise sulla sicurezza dei beni di consumo.

4.4. Per quanto riguarda i prodotti alimentari, nonostante l'abbondanza dei testi normativi, non esistono ancora misure comuni dettagliate sul loro controllo ufficiale. Tuttavia, soltanto delle regole comuni in materia di controllo ufficiale dei prodotti alimentari possono garantire effettivamente al consumatore il rispetto delle disposizioni comunitarie che sostituiscono le norme nazionali. Quest'analisi conferma la legittimità della richiesta del Comitato volta all'adozione di norme comuni in materia di qualifica del personale di controllo, standard di qualità dei laboratori di controllo, scambi di esperienze delle autorità nazionali<sup>(1)</sup>.

4.5. Il Comitato constata la mancanza di omogeneità nelle iniziative avviate dai diversi servizi competenti della Commissione ed invita quest'ultima a procedere ad una razionalizzazione del loro lavoro, tenendo conto della necessità di una maggiore partecipazione del servizio «Politica dei consumatori». Gli additivi ed i prodotti inquinanti (antiparassitari, solventi d'estrazione) formano oggetto di diverse regolamentazioni e proposte di regolamentazione che illustrano le tensioni tra la politica della tutela dei consumatori, la politica del mercato interno e la politica agricola comune. Ciò vale anche per quanto riguarda talune informazioni trasmesse al consumatore (protezione delle denominazioni<sup>(2)</sup>, indicazioni nutritive<sup>(3)</sup>, ecc.).

4.6. Per quanto riguarda le medicine, il Comitato si compiace della creazione di un'agenzia europea per la valutazione dei medicinali, il cui ruolo va progressivamente esteso. Esso nota peraltro che in tale settore viene seguita una politica economica che non tiene conto a sufficienza degli interessi dei consumatori, specie in materia di importazioni parallele e medicinali generici e chiede alla Commissione di formulare proposte tendenti ad incoraggiare, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>(4)</sup> le importazioni parallele e medicinali generici. Azioni in questo senso si impongono in conseguenza dell'istituzione, a livello comunitario, di un certificato di protezione supplementare che permette alle ditte farmaceutiche di prolungare la durata del brevetto e quindi del monopolio loro accordato per un determinato prodotto farmaceutico. Una protezione addizionale di tal genere consente alle ditte europee di autofinanziare le ricerche. Sono allora necessari meccanismi correttivi, in particolare connessi al sistema di rimborso, per compensare, dopo la scadenza della validità del brevetto e grazie ad una maggiore possibilità di concorrenza, le conseguenze

economiche derivanti da tale monopolio (promozione dei medicinali generici, riconoscimento al farmacista di un diritto di sostituzione, ecc.).

4.7. Per quanto riguarda gli acquisti transfrontalieri di autoveicoli da parte dei consumatori, il Comitato constata che la libera circolazione degli autoveicoli è ancora troppo spesso ostacolata dagli Stati membri o dalle imprese private, per cui i consumatori non possono beneficiare effettivamente delle forti differenze di prezzo che esistono nel settore. Inoltre, le istituzioni comunitarie non perseguono sistematicamente le infrazioni al Trattato compiute da Stati membri o da imprese private.

4.8. In materia di sicurezza stradale, il Comitato osserva che è possibile migliorare considerevolmente la sicurezza degli utenti della strada ma che, nonostante taluni passi avanti, i progressi compiuti in materia sono lenti per motivi imputabili soprattutto all'armonizzazione tecnica dei veicoli. Inoltre, il Consiglio tarda troppo ad adottare le iniziative della Commissione sul miglioramento del comportamento degli utenti in merito alle quali il Comitato ha espresso parere favorevole (tasso di alcolemia, obbligo del casco per i motociclisti, obbligo della cintura di sicurezza, ecc.) per motivi connessi alla mancanza di una base giuridica specifica nel settore della sicurezza stradale. I dibattiti sull'armonizzazione delle norme tecniche dei veicoli, ad esempio, si sono rivelati estremamente complessi. D'altro canto, le autorità degli Stati membri in collegamento con gli organismi responsabili della tutela degli utenti della strada dovrebbero lanciare campagne di comportamento per promuovere, laddove i testi legislativi non siano ancora in vigore, l'uso di mezzi comuni quali la cintura di sicurezza, il casco per i ciclisti e l'astensione dall'alcool.

4.9. Per quanto riguarda le regolamentazioni comunitarie sulla responsabilità per danni da prodotti o servizi, il Comitato evidenzia che la clausola di revisione della Direttiva 85/374/CEE giunge a scadenza nel 1995 e che occorre quindi procedere ad una valutazione dettagliata dell'influenza della direttiva sull'indennizzazione delle vittime, in particolare per quanto riguarda le opzioni lasciate agli Stati membri. Quanto alla proposta di direttiva sulla responsabilità del prestatario di un servizio, il Comitato rammenta di essere favorevole ad un'iniziativa volta a proteggere meglio le vittime di servizi deficienti, rifiutando tuttavia l'impostazione adottata dalla Commissione<sup>(5)</sup>.

4.10. Inoltre, in riferimento alle informazioni fornite dalla Commissione sull'esclusione dell'edilizia e del settore medico dal campo d'applicazione della direttiva, il Comitato ritiene che tale esclusione possa essere accettata solo se la Commissione predispose, parallelamente, direttive specifiche ai due settori e ciò per non lasciare prive di protezione le vittime di servizi carenti. La direttiva generale dovrebbe prevedere che, in attesa dell'adozione di direttive specifiche, si applichino le disposizioni in essa contenute. Pertanto, i principi fondamentali che saranno alla base dell'indennizzazione

<sup>(1)</sup> GU n. C 347 del 22. 12. 1987.

<sup>(2)</sup> GU n. L 208 del 24. 7. 1992.

<sup>(3)</sup> GU n. C 122 del 14. 5. 1992.

<sup>(4)</sup> Cfr. Causa 215/87 Schumacher, sentenza del 7 marzo 1989, e 347/89, Eurim-Pharma, sentenza del 16 aprile 1991.

<sup>(5)</sup> GU n. C 269 del 14. 10. 1991.

delle vittime nei settori esclusi non potranno derogare radicalmente ai principi d'indennizzazione previsti dalla direttiva generale. La Comunità deve condurre, nel settore dei prodotti e dei servizi, una politica globale di sicurezza, e per corollario una politica di responsabilità, applicabile sia ai prodotti che ai servizi.

4.11. Nel settore della protezione degli interessi economici dei consumatori, giova menzionare talune impostazioni inadeguate.

4.11.1. Nel settore della pubblicità, il campo d'applicazione della normativa si limita alla pubblicità ingannevole e non riguarda quella sleale<sup>(1)</sup> (discriminazione razziale, sessuale, ecc.). La normativa risulta inefficace per le pubblicità ingannevoli transfrontaliere soprattutto perché non riconosce esplicitamente il diritto all'intervento delle associazioni di consumatori e, a fortiori, non consente loro di operare in uno Stato membro diverso da quello delle rispettive sedi. Essa non consente inoltre di risarcire il danno causato al consumatore che ha stipulato un contratto sulla base di una pubblicità ingannevole. Una recente proposta che introduce l'autorizzazione della pubblicità comparativa è presentata come uno strumento d'informazione del consumatore. Un'impostazione del genere, anche se consente di migliorare effettivamente talune informazioni di cui il consumatore può disporre, non deve far ignorare il fatto che l'obiettivo di ogni pubblicità è quello di promuovere direttamente o indirettamente la vendita di un prodotto o di un servizio.

4.11.2. Più specificamente nel settore della pubblicità televisiva, il Comitato osserva che il controllo della pubblicità incombe allo Stato dell'emissione, mentre il consumatore si attende una protezione dallo Stato in cui detta pubblicità viene recepita.

4.11.2.1. Più sostanzialmente il Comitato constata che la Comunità non ha finora avviato un'impostazione globale per le prassi commerciali. Ora l'adozione di misure specifiche per taluni metodi di vendita comporta rischi connessi all'impostazione verticale. Tale questione riguarda soprattutto i limiti relativi alla definizione del loro campo d'applicazione. Una normativa comunitaria contenente una norma generale applicabile alle prassi commerciali consentirebbe di definirle meglio.

4.11.3. Per quanto riguarda i contratti stipulati con i consumatori, il Comitato prende atto della posizione comune del Consiglio; pur tenendo conto di molte osservazioni formulate dal Comitato, tale posizione comune ha una portata ben più limitata della proposta di direttiva su cui il Comitato è stato consultato. È motivo di rammarico il fatto che i processi comunitari di consultazione riguardino testi che, successivamente, sono oggetto di cambiamenti sostanziali in occasione dei negoziati tra governi e che, quindi, non corrispondono più in alcun modo agli orientamenti iniziali dell'istituzione che aveva il potere d'iniziativa. Inoltre il Comi-

tato riconosce l'esigenza di una normativa che disciplini le diverse prassi di marketing a distanza (teleshopping, televideo, vendita per corrispondenza, vendita per telefono e per chiamata automatica) e si compiace del fatto che la Commissione l'abbia consultato sulla proposta di direttiva relativa ai contratti negoziati a distanza<sup>(2)</sup>. È infatti necessaria un'iniziativa comunitaria a causa del carattere potenzialmente transfrontaliero delle tecniche di comunicazione a distanza.

4.11.3.1. Anche in questo caso, un'impostazione globale della normativa sui contratti consentirebbe di rispondere in modo più efficace alle esigenze di protezione dei consumatori in un mercato unico (regole di elaborazione del contratto, diritto della prova, esecuzione del contratto, diritto di prescrizione, ecc.). Occorre prestare particolare attenzione alla definizione di un regime comunitario che offra al consumatore una garanzia contro vizi occulti valida in tutto il territorio comunitario. Occorre inoltre fissare regole di perfezionamento e di gestione per i diversi meccanismi, nazionali o comunitari, che creano fondi di garanzia a favore dei consumatori, in modo da venir effettivamente incontro alle esigenze dei consumatori cui essi sono destinati.

4.11.4. I servizi finanziari hanno formato oggetto di numerosi interventi da parte della Comunità. Tuttavia, gli strumenti comunitari miranti specificamente alla tutela dei consumatori non sono obbligatori e non vengono rispettati. Si pensi in particolare alla raccomandazione del 17 novembre 1988 sulle relazioni tra gli istituti emittenti ed i titolari di carte di pagamento, oppure alla raccomandazione del 14 febbraio 1990 sui trasferimenti transfrontalieri di fondi. A tale proposito, il Comitato ha preso atto della pubblicazione da parte della Commissione di una carta degli utenti per i pagamenti transfrontalieri. Esso si rammarica che la Commissione non possa, dopo una riflessione di anni in materia, compiere dei progressi sostanziali sul contenuto dei diritti degli utenti in questo campo, e faccia ricorso, attraverso la carta, ad uno strumento privo di qualsiasi valore giuridico nell'ambito del Trattato CEE e che va assimilato ad un semplice invito al settore bancario a tentare di mettersi in sintonia con le esigenze di un mercato interno, di cui è il primo a beneficiare per altri aspetti. Il Comitato ritiene essenziale, per la credibilità delle istituzioni comunitarie, che la Comunità proceda ad una revisione sistematica degli strumenti non vincolanti e, eventualmente, li sostituisca con strumenti vincolanti. Inoltre, in vista di un completamento soddisfacente del mercato interno, è fondamentale che i sistemi di pagamento transfrontalieri non penalizzino gli utenti e che, in particolare, gli istituti finanziari considerino i pagamenti in ecu alla stregua di quelli effettuati in moneta nazionale.

<sup>(1)</sup> Tranne, in una certa misura, la pubblicità comparata. Cfr. la proposta di direttiva — GU n. C 180 dell'11. 7. 1991.

<sup>(2)</sup> GU n. C 156 del 23. 6. 1992.

4.11.4.1. D'altro canto, pur avendo prestato una certa attenzione al credito al consumo, la Comunità non intende intervenire nella problematica del credito ipotecario, settore in cui invece esistono problemi di protezione dei consumatori tanto più importanti in quanto il credito ipotecario rappresenta una parte considerevole del bilancio delle famiglie. È per questa fondamentale ragione che in tale settore esistono regole comuni per la protezione dei consumatori, che consentono loro di beneficiare in assoluta sicurezza di offerte di credito all'estero. Più sostanzialmente le questioni connesse al sovraindebitamento del consumatore, pur essendo state identificate e trattate in talune legislazioni nazionali, non hanno ancora dato adito ad iniziative legislative comunitarie, mentre la problematica ha una dimensione comunitaria.

4.11.4.2. Si tratta effettivamente, nel contesto d'una economia sociale, di mettere a punto un sistema di protezione dei consumatori meno abbinati. Nello stesso ordine d'idee, il fenomeno dell'esclusione dai servizi bancari che costituisce un'altra manifestazione dell'emarginazione sociale, deve indurre ad una riflessione approfondita sulla nozione di servizi fondamentali, come servizi che gli istituti finanziari sarebbero tenuti a prestare nei confronti di tutti. Anche in tal caso è presente una dimensione comunitaria, nella misura in cui la diversità delle normative nazionali in materia può determinare distorsioni di concorrenza incompatibili con il mercato interno.

4.11.5. Nel settore delle assicurazioni, la terza generazione di direttive volte a consentire la libera circolazione dei servizi assicurativi, sia nel ramo «vita» che in quello «non vita», non dà luogo ad un sistema sufficientemente armonizzato, sì da consentire alle compagnie d'assicurazione d'offrire effettivamente, in libera prestazione di servizi, contratti a consumatori esteri, e da permettere al consumatore di allacciare, in tutta fiducia, un rapporto contrattuale del genere. In effetti le direttive prevedono, per determinare il diritto applicabile al contratto assicurativo, un sistema rigido e complesso che non fornisce alcuna sicurezza giuridica alle parti economiche. Recenti indagini hanno dimostrato che le compagnie esitano a proporre contratti in libera prestazione dei servizi, poiché non sanno qual è il diritto applicabile e quindi ignorano il relativo rischio. Per tale motivo il Comitato invita la Commissione a preparare iniziative tendenti ad armonizzare certe regole minime applicabili al contratto assicurativo (regole di stipula dei contratti, copertura di taluni rischi, formalità di dichiarazione dei sinistri, l'onere della prova, cause di decadenza, ecc.) al fine di consentire alle compagnie ed ai consumatori di stipulare contratti transfrontalieri in condizioni comparabili.

4.11.6. La politica della concorrenza è caratterizzata da un insufficiente intervento dei rappresentanti dei consumatori, dovuto alle limitazioni di bilancio cui le organizzazioni dei consumatori devono far fronte, e da una molteplicità di fascicoli presentati (o non presentati) ai servizi competenti della Commissione. A ciò si aggiunge il fatto che la Commissione, in conformità delle regole di concorrenza, informa solo con grande

ritardo l'opinione pubblica in merito a talune questioni e che, di conseguenza, è materialmente difficile predisporre una pratica completa entro i termini imposti.

4.11.6.1. La politica commerciale estera della Comunità, specie la politica agricola comune e quella antidumping, non tiene sufficientemente conto degli interessi dei consumatori, mentre sono proprio questi ultimi che devono sopportare i rialzi dei prezzi e gli aggravii fiscali innescati da tali politiche. Il Comitato deplora l'incoerenza delle istituzioni comunitarie che raccomandano la liberalizzazione degli scambi all'interno della Comunità, pur proteggendo l'industria europea contro la concorrenza estera. Un atteggiamento del genere non tiene abbastanza conto dell'internazionalizzazione crescente del commercio mondiale e dimostra inoltre una mancanza di fiducia nel meccanismo della concorrenza come fattore di competitività delle imprese. Inoltre, la politica estera della Comunità va portata avanti con uno spirito aderente agli accordi GATT. In effetti, non è mai stato provato che il protezionismo rappresenti un'arma migliore dello stimolo della concorrenza estera, per sviluppare e promuovere l'industria europea. Il Comitato chiede insistentemente alla Commissione di considerare, nella sua valutazione dell'interesse comunitario, in modo più specifico l'interesse del consumatore, allo scopo di prendere decisioni più eque per i consumatori ed i contribuenti.

4.11.6.2. Inoltre, la politica agricola comune ha finora più specificamente incoraggiato produzioni intensive che sono molto meno rispettose dell'ambiente delle produzioni più tradizionali. Ora, la protezione ambientale è tra gli obiettivi dell'articolo 2 del Trattato, così come è stato modificato a Maastricht. Inoltre, la politica agricola comune deve, adesso che i suoi obiettivi originari sono stati conseguiti (autonomia alimentare), tener conto dell'evoluzione delle aspettative del consumatore, e riflettere la tendenza alla ricerca di una migliore qualità, nella prospettiva della salvaguardia della salute e della prevenzione di certe malattie.

4.11.7. La politica ambientale rispecchia, per molti aspetti, le attese dei consumatori. Talune decisioni nel settore dell'ambiente, come l'imposta sulle emissioni di CO<sub>2</sub>, oppure certe iniziative nel campo dei rifiuti d'imballaggio, possono avere conseguenze significative per i consumatori. Il Comitato invita la Commissione e le altre istituzioni comunitarie ad associare i rappresentanti degli interessi dei consumatori e in particolare il Servizio «Politica dei consumatori», ai lavori relativi alla tutela ambientale, per consentire di individuare l'interesse dei consumatori e di tenerne conto nell'evoluzione delle iniziative e degli strumenti.

4.11.7.1. Il Comitato ha approvato «Il Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile» in cui vi è un tentativo di mettere in relazione la politica ambienta-

le e quella dei consumatori <sup>(1)</sup>. Si tratta di una riflessione che necessita di essere approfondita.

4.11.8. La politica comunitaria dell'energia che si elabora attualmente deve tener conto della specificità della domanda del consumatore privato e, in particolare, del suo carattere rigido (nessuna mobilità, nessuna elasticità). Le misure sulla trasparenza dei prezzi vanno estese agli usi domestici e le politiche dei prezzi non devono penalizzare i consumatori privati a causa della potenza economica degli utenti industriali. Un'attenzione particolare va prestata alle esigenze in materia di approvvigionamento degli utenti svantaggiati, in particolare le famiglie con bambini piccoli e gli anziani. Le iniziative comunitarie nel settore del risparmio energetico vanno inoltre potenziate e devono andare ben oltre le semplici misure d'informazione dei consumatori mediante etichettatura, sotto forma di incentivi fiscali o tariffari.

4.11.9. Anche nella politica comunitaria delle telecomunicazioni occorre tener più specificamente conto delle esigenze dei consumatori privati. Il Comitato osserva che mentre la Comunità si orienta verso una maggiore concorrenza in tale settore, gli impianti ed i servizi che interessano maggiormente i privati possono continuare a rientrare nelle competenze dei monopoli. Urge definire i limiti della nozione di servizio pubblico, soprattutto nel settore della telefonia vocale. Occorre inoltre elaborare dei criteri comunitari in materia di qualità dei servizi telefonici e postali, in modo che i consumatori privati possano beneficiare delle innovazioni tecnologiche. (Ad esempio, una comunicazione telefonica urbana costa meno di 0,10 ECU nei Paesi Bassi, in Italia e in Spagna, mentre può costare 0,82 ECU nel Regno Unito. Una comunicazione internazionale Berlino-Dublinko costa un minimo di 2,12 ECU, mentre la medesima chiamata in senso inverso costa 3,11 ECU).

4.12. La protezione degli interessi giuridici dei consumatori da parimenti adito a taluni interrogativi già sinteticamente esposti nel parere d'iniziativa del Comitato <sup>(2)</sup>. In materia di accesso alla giustizia, gli interventi comunitari sono stati timidi a causa della sovranità degli Stati membri nell'organizzazione del proprio sistema giudiziario. Nondimeno, e senza mettere in causa tale sovranità, è possibile assicurare una maggiore tutela degli interessi giuridici dei consumatori. Dinanzi alle piccole controversie che costituiscono la maggior parte delle vertenze in materia di consumo, il Comitato nota l'esigenza di approntare procedure semplificate, snelle e poco onerose, suscettibili di applicazione a modelli giudiziari o extragiudiziari. Nel caso di controversie transfrontaliere, si è constatato un forte bisogno di formare ed informare specificamente le persone che intervengono nell'assistenza giuridica dei consumatori nelle vertenze che sempre più spesso vedono in causa professionisti residenti in un altro Stato membro. Il Comitato ricorda inoltre d'aver precisato, nel parere sull'Europa dei cittadini <sup>(3)</sup>, l'importanza d'un miglio-

mento su scala comunitaria dell'accesso dei cittadini europei, in quanto consumatori, ai tribunali.

## 5. Osservazioni conclusive

5.1. Nel parere d'iniziativa, completato dal presente supplemento, il Comitato rivolge alle istituzioni comunitarie diverse indicazioni sugli orientamenti che, a giudizio degli interlocutori sociali, dovrà seguire la futura politica comunitaria in materia di consumo. Per quanto riguarda le misure adottate in passato, esso deplora le lacune nell'informazione delle istituzioni comunitarie circa lo stato di recepimento del diritto comunitario.

5.2. Il programma legislativo della Commissione per il 1992 non tiene abbastanza conto degli aspetti evidenziati dal Comitato nel parere d'iniziativa. Esso ignora le diffidenze ed i timori manifestati dai consumatori dinanzi al completamento del mercato interno. Il programma mira in modo unilaterale al completamento del mercato interno senza tentare un'impostazione equilibrata volta a rendere più accettabile e credibile per i consumatori la creazione del grande mercato.

5.3. Considerate le realizzazioni e le inadeguatezze segnalate dal Comitato, il 1992 rappresenta un lasso di tempo in cui le istituzioni comunitarie dovranno non solo ultimare il programma di completamento del mercato interno, bensì segnalare anche le prime deficienze delle misure adottate in tale contesto. Parallelamente, esse dovranno approntare le politiche imposte dall'Unione europea e che convergono verso una maggiore integrazione non solo economica, ma anche sociale e politica. Tutte queste politiche esigono che siano prese in considerazione, in una prospettiva comunitaria, le questioni poste dalla tutela dovuta agli interessi dei consumatori che trascende la libera circolazione delle merci e rientra nella sfera dell'Europa sociale e dei cittadini. Il Comitato constata che la politica dei consumatori non è ancora sufficientemente parte integrante delle altre politiche comunitarie, malgrado i progetti formulati in tal senso dalla Commissione. Esso insiste perché siano trovate soluzioni appropriate che prendano in più adeguata considerazione gli interessi dei consumatori nelle decisioni che li riguardano.

5.4. Il Comitato ricorda che i consumatori hanno dei diritti in quanto cittadini europei e che è quindi opportuno che siano in grado di far rispettare tali diritti tenendo maggiormente conto dei problemi d'accesso alla giustizia. In tale contesto il CES esprime soddisfazione per l'istituzione, dopo la ratifica del Trattato di Maastricht, d'un mediatore nel Parlamento europeo ed attende con interesse l'esito della riflessione avviata nell'ambito del Parlamento europeo.

5.5. Infine, il Comitato auspica che in base a suggerimenti formulati nel parere d'iniziativa e nel presente supplemento di parere, la Commissione preveda di adottare iniziative più avanzate una volta che il nuovo Trattato sarà ratificato, iniziative che possano far emergere nel 1993 una politica comunitaria dei consumatori caratterizzata da una nuova dinamica. A tale proposito,

<sup>(1)</sup> GU n. C 287 del 4. 11. 1992.

<sup>(2)</sup> GU n. C 339 del 31. 12. 1991.

<sup>(3)</sup> GU n. C 313 del 30. 11. 1992, pag. 34.

la Risoluzione del Consiglio del 13 luglio 1992<sup>(1)</sup> relativa alle future priorità per lo sviluppo della politica

di protezione dei consumatori costituisce un'iniziativa interessante, per l'instaurazione di un sistema comunitario che assicuri un'elevata protezione dei consumatori nel mercato interno. Il Comitato si rammarica che il Consiglio non abbia fatto alcun riferimento al parere d'iniziativa.

<sup>(1)</sup> GU n. C 186 del 23. 7. 1992.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

#### Parere in merito:

- alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla realizzazione di una rete di trasporto combinato nella Comunità,
- alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 75/130/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti di merci combinati tra Stati membri, ed
- alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1107/70 relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile<sup>(1)</sup>

(93/C 19/10)

Il Consiglio, in data 5 ottobre 1992, ha deciso, conformemente agli articoli 75 e 84, secondo comma, 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 del rapporto introduttivo del Relatore Tukker, in data 18 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

#### 1. Introduzione

1.1. Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione d'impegnarsi per il miglioramento e lo sviluppo del trasporto combinato.

1.2. Il documento della Commissione COM(92) 230 comprende tra l'altro:

- una comunicazione della Commissione al Consiglio;
- una proposta di decisione del Consiglio relativa alla realizzazione di una rete di trasporto combinato nella Comunità;

— una proposta di direttiva del Consiglio intesa a migliorare la Direttiva 75/130/CEE;

— una proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1100/89 relativo alla concessione di aiuti finanziari.

1.3. Di questi quattro documenti il primo è di gran lunga il più interessante ed importante ed è su di esso che verterà in gran parte il presente parere.

#### 2. Osservazioni generali

2.1. La Commissione enumera i fattori che rendono necessario un miglioramento del trasporto combinato

<sup>(1)</sup> GU n. C 282 del 30. 10. 1992, pag. 8, 10, 12.

intermodale: stradale, ferroviario, idroviario e marittimo:

- la rete stradale europea è sempre più congestionata,
- l'incremento del traffico previsto per il post 1993 non può essere assorbito esclusivamente dal trasporto stradale,
- a condizione che la cooperazione tra le ferrovie venga migliorata su scala internazionale, queste ultime possono assumere una quota più ampia di trasporti,
- la capacità delle vie navigabili può essere ulteriormente ampliata,
- anche il trasporto marittimo (soprattutto costiero) potrebbe svolgere un ruolo importante nel trasporto combinato (è in preparazione una proposta della Commissione in materia di trasporto marittimo),
- i trasporti per via navigabile o per ferrovia rispettano l'ambiente più dei trasporti su strada.

2.2. L'obiettivo che la Commissione si prefigge è quello di creare una struttura che consenta il trasporto combinato in modo da trasferire i trasporti dalle strade sovraffollate verso altri modi di trasporto. Tale concetto vale non solo per i trasporti strada/ferrovia e strada/via navigabile, ma va esteso anche ai trasporti marittimi.

2.3. Tale evoluzione dovrebbe effettuarsi in modo da rendere naturale il trasferimento dei trasporti da un modo all'altro, cioè senza dover ricorrere a misure dirigistiche.

2.3.1. Il vettore deve poter decidere liberamente a quale modo di trasporto dare la preferenza.

2.4. A tal fine sarà necessario imputare i costi del percorso e i cosiddetti «costi esterni» a ciascuno dei modi di trasporto, allo scopo di prevenire distorsioni di concorrenza.

2.5. Alla domanda se la Comunità debba intervenire per migliorare e ampliare il trasporto combinato, la Commissione risponde affermativamente. Tenuto conto dell'importanza dei trasporti nel territorio della Comunità, dell'influenza sull'ambiente (CO<sub>2</sub>), dell'effetto serra, della congestione e della differenza tra il traffico al centro della Comunità e quello nelle zone periferiche, il Comitato ritiene che nella fattispecie l'interesse della Comunità prevalga su quello degli Stati membri.

### 3. Considerazioni

3.1. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui i piani d'incentivazione del trasporto combinato potranno essere efficaci soltanto qualora siano adottati in maniera centralizzata a livello CEE e poi approvati da tutti gli Stati membri.

3.2. Il Comitato considera tuttavia che il trasporto combinato potrà assorbire solo in parte l'incremento di

traffico del post 1993 e che la congestione stradale ne risulterà solo parzialmente alleviata. Saranno perciò sempre attuali altre misure, quali ad esempio il libero cabotaggio e l'ampliamento e il miglioramento della rete stradale.

3.2.1. In relazione agli sforzi delle ferrovie comunitarie di promuovere le cosiddette «high-productive lines» (linee ad alta produttività), si raccomanda d'intraprendere uno studio ed un'analisi costi/profitti in merito ai trasporti per container a due livelli («double-stack») come pure su qualsiasi altro sistema tecnico atto ad aumentare la produttività.

3.3. L'obiettivo della Commissione di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> per tutelare così l'ambiente può e deve essere conseguito anche in altre maniere (v. rapporto NEA del marzo 1992) (Fondazione NEA — Ricerca e formazione nel campo dei trasporti).

3.4. Il Comitato reputa che nell'attuare la pianificazione in materia d'infrastruttura, la Commissione debba fare in modo da evitare la formazione di nuovi punti nevralgici nel quadro della sussidiarietà dovuti ad una mancanza di riflessione e di collaborazione nell'esecuzione dei progetti comuni.

3.4.1. La Commissione deve inoltre accertare che gli Stati membri procedano alla costruzione dell'infrastruttura in modo da consentire un tempestivo collegamento tra gli Stati membri.

3.4.2. Occorre impedire che uno Stato membro abbandoni o ritardi la realizzazione di progetti di trasporto combinato per considerazioni inerenti alla concorrenza.

3.4.3. Dall'esame delle cartine allegate alla proposta della Commissione è sorto il dubbio che alcuni punti considerati prioritari dagli Stati membri saranno privilegiati rispetto al quadro europeo. Il Comitato sottolinea che la rete europea dev'essere basata sul controllo dei costi nell'ambito della pianificazione europea.

3.5. Il Comitato teme che le difficoltà interne di diverse aziende ferroviarie europee, connesse alla ristrutturazione e/o alla privatizzazione, possano provocare ritardi nell'introduzione del trasporto combinato.

3.5.1. C'è inoltre il rischio che gli stanziamenti predisposti per l'infrastruttura vengano utilizzati in primo luogo per l'installazione delle linee TAV (treno ad alta velocità) e che gli altri trasporti passino in secondo piano.

Il Comitato si chiede se, prima della decisione di investimento, venga effettuata un'analisi costi/benefici.

### 3.6. Finanziamento

3.6.1. Nell'allegato 4 la Commissione tratta degli aiuti finanziari al trasporto combinato [Modifica del Regolamento (CEE) n. 1107/70].

3.6.2. La proposta della Commissione resta sul vago quanto alle modalità di finanziamento.

3.6.2.1. Il finanziamento potrà essere assicurato in parte dal Fondo di coesione (territori periferici) e/o dal Fondo regionale, ma l'aliquota più sostanziale dovrà essere assunta dagli Stati membri stessi.

3.6.2.2. Sarà quindi indispensabile una valida pianificazione del controllo sul finanziamento, altrimenti non è da escludersi l'insorgere di lacune nell'infrastruttura, dovute al fatto che uno o più Stati membri non soddisfano ai loro obblighi finanziari.

3.6.3. Il Comitato approva la proposta relativa alla concessione da parte dei governi degli Stati membri (o eventualmente delle autorità che ne dipendono) di aiuti finanziari alla costruzione delle infrastrutture, purché riguardino impianti fissi e materiale rotabile, siano limitati nel tempo e non superino una determinata percentuale degli investimenti, che dovrà essere uguale per tutti gli Stati membri. Dev'essere vietata, nel trasporto combinato, qualsiasi forma di sovvenzione al prezzo di trasporto.

3.6.3.1. Il sostegno finanziario destinato all'infrastruttura per il trasporto di transito attraverso paesi terzi dev'essere ammissibile purché risponda all'interesse della Comunità.

#### 4. Osservazioni supplementari

4.1. Se i progetti per la costruzione d'infrastrutture per il trasporto combinato devono essere sottoposti alla Commissione per approvazione, ne deriveranno degli ostacoli. In caso contrario dovranno essere fissati criteri adeguati.

4.2. L'intercambiabilità tecnica del sistema è minacciata da:

- dimensioni più grandi dei container negli USA,
- altre forme di trasporto combinato.

4.2.1. Da tali innovazioni tecniche nascono seri problemi per l'intercambiabilità delle unità di carico sui vagoni e ai terminali. I sistemi sono sempre più numerosi e non sono intercambiabili o lo sono in misura limitata.

4.2.2. La Commissione dovrà scegliere tra le seguenti soluzioni:

- stabilire l'intercambiabilità dei nuovi sistemi con quelli già esistenti
- promuovere un sistema obbligatorio unico
- non interferire e far prevalere i sistemi più efficaci a scapito dell'intercambiabilità.

4.3. In quale misura si può escludere (o ammettere) la possibilità che l'aiuto comunitario ai progetti d'infrastruttura venga sospeso solo per il motivo che un paese vicino esprime timore per la propria posizione concorrenziale?

4.4. La Comunità considera necessario promuovere anche il trasporto strada/via navigabile, tuttavia:

- il trasporto strada/via navigabile è rilevante solo in alcuni paesi;
- negli altri Stati membri tale tipo di trasporto è praticamente inesistente e scarsamente conosciuto.

4.5. La proposta della Commissione elenca i tragitti che dovranno essere approntati nel 1997 e nel 2005. Non vi sono menzionati tutti gli Stati membri.

4.6. Nel nuovo articolo 2 la precedente definizione del trasporto strada/ferrovia è ripresa tale e quale «... l'appropriata stazione di carico/scarico più vicina ...». Essa dovrebbe essere sostituita dalla seguente: «Il più appropriato punto di carico/scarico entro un raggio di 150 km».

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla Comunicazione della Commissione «Infrastruttura di trasporto»:**

- proposta che modifica il Regolamento (CEE) n. 3359/90 del Consiglio, del 20 novembre 1990, relativo all'attuazione del programma d'azione nel campo dell'infrastruttura di trasporto in vista della realizzazione del mercato integrato dei trasporti nel 1992
- proposta di decisione del Consiglio in merito allo sviluppo di una rete stradale transeuropea, e
- proposta di decisione del Consiglio in merito allo sviluppo di una rete europea di vie navigabili

(93/C 19/11)

Il Consiglio, in data 11 settembre 1992, ha deciso, conformemente all'articolo 75 del Trattato CEE, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Bonvicini, in data 18 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, all'unanimità, il seguente parere.

**I. PREMESSA**

1.1. Il presente documento della Commissione tende a definire le reti transeuropee di trasporto per due diversi modi (strade e vie navigabili) cercando di integrarli in un contesto intermodale più ampio. Una rete relativa al trasporto combinato è oggetto di un altro documento della Commissione (COM(92) 230), mentre in un prossimo futuro la Commissione si propone di presentare progetti per le reti FS aeree e marittime. L'insieme dei modi di trasporto sarà così coperto.

1.2. Il documento in esame ribadisce i rischi potenziali ed i pericoli che l'intera Comunità corre, sotto tre diversi aspetti legati al comparto in esame:

- sicurezza,
- ambiente,
- congestione.

1.3. I dati enunciati evidenziano fondamentalmente due aspetti:

- uno sviluppo «impressionante» del trasporto/traffico di cui una parte preponderante sarà appannaggio della strada;
- un disequilibrio crescente tra sviluppo del trasporto/traffico ed investimenti infrastrutturali. Nel 1975 è stata investita una cifra pari all'1,5 % del PNB mentre nel 1990 l'incidenza percentuale degli investimenti è caduta all'1 %.

1.4. Proprio per questo, importanti impegni sono stati inseriti nel Trattato di Maastricht al fine di assegnare dignità di «interesse comunitario» ad una rete dei trasporti coordinata e raccordata a livello europeo, di «alta qualità» che risponda alle esigenze crescenti di un continente in crescita.

1.4.1. La creazione della rete europea di trasporto deve assicurare l'efficacia del mercato interno per una «mobilità durevole» di persone e cose. L'azione della Comunità deve quindi essere valutata su tre aspetti di base:

- chiarezza dei disegni di sviluppo delle reti, con la definizione di schemi generali,
- condizioni di interconnessione con gli anelli mancanti,
- potenziamento di quelle tratte e reti che possono impedire lo sviluppo di una parte del territorio comunitario.

1.4.2. È importante sottolineare che lo schema di reti europee ha carattere indicativo. Rimane di competenza degli Stati membri definire le tracce specifiche, i momenti ed i ritmi di realizzazione. (Si rinvia al riquadro al punto 1.4.4)

Il Comitato auspica che venga posto in essere un meccanismo di consultazione degli Stati membri al fine di



coordinare le tempistiche di attuazione dei progetti ed evitare quindi che si verifichino strozzature e ritardi nel completamento dei tracciati intereuropei.

1.5. Proprio grazie alla collaborazione degli Stati è stato possibile descrivere schemi di reti per i modi di trasporto in esame.

1.5.1. Le priorità sono per obiettivi a lungo termine (10-20 anni) ed azioni a medio corrispondenti alle previsioni di bilancio (5 anni).

1.6. Gli obiettivi immediati possono quindi essere riassunti in

- a fine '93 definizione dell'insieme degli orientamenti per i diversi modi di trasporto ivi compreso il multimodale,
- proseguimento e rinforzo dell'azione in materia di finanziamento già intrapresa nel 1982,
- messa in opera di azioni in materia di armonizzazione tecnica delle reti.

## 2. Il progetto di regolamento

2.1. Il progetto di regolamento si limita praticamente ad assicurare la transizione tra il programma '90-'92 già in vigore e le disposizioni del nuovo Trattato.

2.2. Riprende giuridicamente i principi sanciti nella Comunicazione. Grande importanza è rappresentata dall'art. 3 che indica i progetti prioritari dello schema la cui realizzazione potrà essere appoggiata da un apporto finanziario della Comunità a determinate condizioni.

2.3. Va evidenziato da ultimo che il piano generale è suddiviso in due tranche. Un periodo di transizione fino a tutto il 1993 ed il lancio definitivo quando sarà entrato in vigore il nuovo Trattato e sarà stato conseguentemente approvato il piano finanziario.

## 3. Infrastruttura stradale

3.1. Viene riconfermato il ruolo economico e sociale delle infrastrutture stradali di alta qualità per il funzionamento del mercato interno e la loro necessità anche per assicurare le connessioni intermodali. Lo schema base tende infatti progressivamente verso un sistema di trasporto multimodale.

3.2. Obiettivo della decisione è pertanto quello di:

- realizzare l'interconnessione delle reti nazionali con la costruzione degli anelli mancanti,
- migliorare i collegamenti esistenti,
- garantire la « interoperatività » delle reti standardizzando le caratteristiche.

3.3. Le carte allegate alla proposta rappresentano appunto lo schema direttivo di reticolo stradale con previsione di azioni prioritarie riportate all'articolo 2.

3.4. Lo schema è articolato su:

- 37 000 km di collegamento stradale,
- 12 000 km di strade e autostrade di alto livello da realizzare nei prossimi 10 anni di cui il 40 % sarà indicato nei 4 paesi periferici. In tali paesi quindi si avrà un incremento di circa il 70 % della rete che passerà dagli attuali 7 000 a 12 000 km.

3.5. La politica di circolazione è anch'essa compresa nella Comunicazione e fa esplicito riferimento a 3 aspetti:

- razionalizzazione della circolazione,
- spinta verso altre modalità di trasporto (specialmente per le merci),
- addebito diretto agli utilizzatori dei costi reali diretti ed indiretti di uso delle infrastrutture.

## 4. Vie navigabili

4.1. Il documento sottolinea il ruolo delle vie navigabili nell'« alleggerimento » del peso che incombe attualmente sul traffico su strada e su rotaia e tende a migliorare l'efficienza economica di tale modo attraverso l'eliminazione dei colli di bottiglia e la realizzazione di anelli mancanti.

4.2. Tra l'84 ed il '90 questa modalità è scesa dal 12,5 % a circa il 10 % delle t/km del totale delle merci trasportate da modalità terrestri. L'obiettivo della Comunità di promuovere le vie navigabili come modalità da utilizzare in combinazione ad altre è particolarmente valido perché:

- è una tecnica a costo ridotto,
- incide in misura limitata sull'ambiente,
- consuma poca energia,
- dispone di grande capacità di riserva di infrastrutture e materiale da trasporto.

4.2.1. Da notare tuttavia che circa il 90 % di tutto il traffico fluviale (426 milioni di t. nel 1990) avviene in soli tre paesi, Germania — Olanda — Belgio. Aggiungendo la Francia si supera il 99 %. (Fonte Eurostat).

4.2.2. Lo sviluppo previsto dal piano direttore privilegia quattro assi di traffico sui grandi assi fluviali europei:

- Est-Ovest,
- Nord-Sud,
- Reno/Rodano,
- Sud-Est.

4.3. Anche per questo comparto particolare attenzione è stata riservata a due aspetti:

- il collegamento intracomunitario per rendere più europeo il concetto di rete,
- l'attuazione di una politica dei trasporti in generale.

## II. OSSERVAZIONI DEL COMITATO

1.1. Il piano presentato dalla Commissione, caratterizzato da una complessità certo non trascurabile, va globalmente valutato in modo positivo, tenuto anche conto delle difficoltà indubbie che la Commissione ha incontrato nella sua elaborazione.

1.2. Lo sviluppo del trasporto/traffico evidenziato nell'analisi contenuta nel documento, è indubbiamente fonte di grandi preoccupazioni e rischi per i seguenti aspetti:

- A. sicurezza,
- B. congestione,
- C. qualità della vita (ambiente),
- D. squilibri tra le diverse modalità,
- E. consumo di energia.

1.3. La rete di infrastrutture attuale è inadeguata. Questa inadeguatezza viene valutata in circa 4 miliardi di ECU annuali per le sole infrastrutture di trasporto. Tale cifra si triplicherebbe nel giro di 20 anni se non si verificheranno interventi basilari.

1.4. Appaiono indispensabili alcune sottolineature:

1.4.1. una relativa a studi di fattibilità tecnica e

finanziaria precisi e circostanziati che evidenzino tra gli altri due aspetti di grande rilevanza:

- il flusso di persone e merci per matrici di Origine/Destinazione
- la conoscenza dei piani e della potenzialità di tutte le modalità di trasporto interessate potenzialmente al bacino di traffico per evitare duplicazioni e sovrapposizioni costose ed improduttive. Bisogna in ogni caso evitare di favorire lo sviluppo di reti che rispondono unicamente a criteri di «campanile» o di prestigio;

1.4.2. una relativa a reti infrastrutturali di alta qualità che rispondano a caratteristiche di rilievo per ubicazione e tecnica progettuale. C'è un intreccio infatti fra industria, agricoltura, terziario e sistemi infrastrutturali: l'innovazione e l'internazionalizzazione dell'economia richiedono in questo senso lo sviluppo di reti integrate.

La realizzazione di moderni impianti a rete presuppone una metodologia di progettazione «per sistemi». I principali problemi da risolvere, pertanto, sono di integrazione tra un sistema e un altro sistema e quindi di intermodalità tra distinti modi di trasporto;

1.4.3. una relativa alle ingenti risorse indispensabili allo sviluppo delle reti che richiedono l'individuazione e l'apertura di nuovi canali di raccolta finanziaria; all'investitore pubblico deve affiancarsi l'investitore privato: ciò presuppone un riequilibrio tra costo effettivo dei servizi erogati e tariffe all'utenza, senza il quale non sussisterebbero le condizioni di rientro dei capitali impiegati.

1.4.4. A tal fine è altresì necessario rendere più veloci le procedure autorizzative ed i meccanismi di spesa: infatti l'approvazione dei programmi d'intervento nel settore infrastrutturale è sottoposta ad una serie di controlli di competenza. Bisogna evitare che l'impiego effettivo dei fondi impegnati rappresenti una quota minima delle risorse anche dopo mesi dalla loro messa a disposizione. Insomma la realizzazione di interventi a rete complessi richiede un'evoluzione dei rapporti fra amministrazione e soggetti attuativi.

1.4.5. Il Comitato attribuisce grande importanza alle implicazioni e problemi che possono insorgere in presenza di capitali privati accanto a quelli pubblici. Ferme restando le competenze della Comunità e degli Stati membri, è necessario tenere in evidenza gli aspetti funzionali, finanziari e gestionali. Ciò ad evitare che un piano generale di per sé encomiabile non trovi applicazione pratica e concreta.

1.5. Il documento della Commissione mette in evidenza tre filoni d'investimento:

- lo sviluppo del trasporto combinato,
- la creazione, lo sviluppo ed il miglioramento delle reti infrastrutturali per tutte le modalità di trasporto; a queste deve sottendere un grande sforzo per la telematica, le strade, i veicoli intelligenti, la segnaletica ecc. tutti aspetti questi da sviluppare con l'aiuto degli strumenti comunitari come il Drive; particolare interesse dovrà essere riservato ad Ertico per le ricadute positive nel settore; è opportuno peraltro rilevare come la Commissione si sia mossa in questo settore con progetti specifici quali Combicom — FRAME (per le merci pericolose), Metafora-IFMS,
- il pagamento dei costi d'usura da parte degli utilizzatori.

1.5.1. Tali filoni non possono che essere condivisi se si vuole pervenire ad uno sviluppo equilibrato per le future generazioni. Sono necessari al riguardo due rilievi, tra loro intimamente connessi:

- A. La spinta verso modalità alternative e/o complementari non può che avvenire nel rispetto del principio, più volte sancito dalla Commissione e dal Consiglio, della «libera scelta». Non di dirigismo si deve e si può pertanto parlare poichè una definizione aprioristica di eventuali quote di traffico per le diverse modalità risulterebbe assolutamente inefficace.
- B. Denominatore comune di tutte le modalità di trasporto deve essere quello di eguaglianza nell'imputazione dei costi delle infrastrutture. Non si può non rilevare al riguardo che la Commissione non è ancora riuscita a definire una regolamentazione univoca.

1.6. Non possiamo rilevare particolari criticità in ordine agli aspetti squisitamente tecnici anche perchè non è possibile verificare l'attendibilità di cifre e progetti che sono stati elaborati da gruppi di studi ad alto livello.

1.6.1. Per tale motivo il Comitato non è in grado di pronunciarsi in merito alle decisioni che hanno portato all'individuazione degli assi indicati nei vari schemi. Comunque, nel corso della discussione sono stati avanzati dubbi e perplessità circa la validità della scelta dei tracciati, nella preoccupazione che non tutte le richieste degli Stati membri siano state accolte dalla Commissione.

1.6.2. Il recente documento della Commissione sulle reti transeuropee (VI/B08/92) indica alcune cifre.

Ogni anno vengono spesi in Europa 40 miliardi di ECU di cui il 55 % per la costruzione di nuove strade.

Gli investimenti, dopo una crescita costante, nel 1989 sono tornati a quelli fatti nel 1975 a fronte dei noti incrementi di traffico.

Le stime iniziali per un master plan di reti stradali europee indicano un fabbisogno di 120 miliardi di ECU per il periodo 1992-2002.

C'è quindi un forte squilibrio tra crescita delle domande di trasporto e percentuale di investimento destinata alle infrastrutture.

1.7. La ripartizione percentuale dei fondi ci sembra corretta e segue la linea logica dettata nelle comunicazioni. L'aspetto che si rileva generico è quello del dove e come possano essere reperiti i fondi.

1.7.1. È necessario infatti un ingente quantitativo di risorse che non potrà provenire dai bilanci pubblici per le mutate situazioni ed in particolare per i pesanti deficit dei bilanci statali.

Giova rimarcare che è indispensabile un accorpamento delle competenze, al fine di evitare penalizzazioni eccessive e non coordinate degli utenti.

Questi gli aspetti essenziali del problema:

- fiscalità (IVA, accise sui carburanti, ecc.),
- utilizzo delle infrastrutture (chi usa paga),
- tutela dell'ambiente (chi inquina paga).

I due aspetti che la Comunità dovrebbe evidenziare per eliminare i rischi «politici» connessi a tutto ciò che è transnazionale sono:

- la dichiarazione di «interesse europeo»: attestazione cioè che le opere rispondono ai requisiti «quadro» dettati dalla Comunità,
- contributi immediati per studi di fattibilità.

1.7.2. Dovrebbe quindi essere data maggiore rilevanza a due aspetti essenziali, imprescindibili e condizionanti per l'intera opera:

- autofinanziamento delle opere con introiti diretti da parte degli utilizzatori,
- indirizzo, spinto all'integrazione delle reti, per catalizzare il finanziamento privato che ha necessità di certezze nei ritmi e nei tempi di realizzazione.

Un certo numero di grandi infrastrutture stradali (ponti e tunnel per esempio) sono state finanziate con ricorso

al mercato del capitale. Basta ricordare, tra gli altri, il Monte Bianco, il San Bernardo, il tunnel dei Pirenei, quello sotto la « Schelda », il ponte di Tancaville e quelli di Dartford e di Dublino. Ed altri progetti sono in corso di studio e attuazione in Gran Bretagna e Francia.

Ciò significa che esiste la possibilità di attirare capitali per investimenti certi e che gli stessi utilizzatori sono disposti a finanziare le infrastrutture.

1.7.3. Un grande sforzo di inventiva dev'essere fatto dalla Comunità verificando la fattibilità di forme di

« Authorities » per la costruzione e gestione di grandi infrastrutture che servano per pagare le altre.

1.8. In conclusione, il Comitato conferma il proprio appoggio alle Proposte della Commissione e constata che esse si collocano nel contesto di un approccio più generale di una politica dei trasporti basata sulla intermodalità il cui risultato più efficace può essere ottenuto solo quando le reti relative a tutte le modalità di trasporto e quindi anche la marittima e le relative infrastrutture portuali saranno affrontate. Il Comitato auspica di potersi pronunciare su tale politica che verrà senz'altro ripresa nel libro bianco della Commissione di prossima pubblicazione.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

#### Parere in merito:

- alla proposta di direttiva del Consiglio sulle bande di frequenza da designare per l'introduzione coordinata nella Comunità di sistemi telematici per i trasporti su strada, compresi i sistemi informatici stradali e i sistemi di orientamento stradale, e
- alla proposta di direttiva del Consiglio sulle bande di frequenza comuni da designare per l'introduzione coordinata nella Comunità del sistema di telecomunicazioni tra aeromobili e rete terrestre (TFTS) <sup>(1)</sup>

(93/C 19/12)

Il Consiglio, in data 13 agosto 1992 e agosto 1992, ha deciso, conformemente all'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 « Trasporti e comunicazioni », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Bell, in data 18 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

#### 1. Introduzione

1.1. Le proposte in esame riguardano l'armonizzazione delle frequenze per sistemi telematici destinati ai

trasporti su strada (RTT) nella Comunità, compresi i sistemi informativi stradali e i sistemi di orientamento stradale, nonché l'armonizzazione delle frequenze per un sistema di corrispondenza pubblica aeronautica in Europa, meglio conosciuto come sistema di telecomunicazioni tra aeromobili e rete terrestre (TFTS).

<sup>(1)</sup> GU n. C 222 del 29. 8. 1992, pag. 10.

1.2. Negli ultimi anni è considerevolmente aumentato il numero dei servizi, pubblici e privati, desiderosi di utilizzare lo spettro di frequenze radio. Una buona gestione e, soprattutto, una grande prudenza nell'assegnazione delle frequenze sono necessarie per garantire di trarre i massimi vantaggi dalle limitate risorse dello spettro di frequenze radio.

1.3. Dato che le frequenze sono una risorsa limitata e data l'esistenza di numerose esigenze, militari e civili, pubbliche e private, in concorrenza tra loro, è chiaro che l'armonizzazione nell'assegnazione di dette frequenze a livello internazionale contribuirà ad assicurare la massima efficienza nell'utilizzazione dello spettro radiofonico. È pertanto essenziale eliminare conflitti nell'assegnazione delle frequenze a livello nazionale. Inoltre, tale armonizzazione su scala comunitaria contribuirà a creare un mercato paneuropeo per i sistemi RTT e TFTS libero dai vincoli delle frontiere nazionali e dalle incoerenze delle politiche di assegnazione.

1.4. L'esigenza di un coordinamento internazionale nell'assegnazione delle frequenze è riconosciuta da molti anni; tale coordinamento è stato portato avanti su vasta scala all'interno sia dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU), sia del Comitato europeo di radiocomunicazioni (ERC) della Conferenza europea delle amministrazioni delle poste e telecomunicazioni (CEPT) (alla CEPT partecipano le amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni dei dodici paesi CEE nonché i seguenti paesi: Albania, Austria, Bulgaria, Cecoslovacchia, Cipro, Croazia, Finlandia, Ungheria, Islanda, Liechtenstein, Lituania, Malta, Monaco, Norvegia, Polonia, Romania, Svezia, Svizzera, Turchia, Città del Vaticano e San Marino). Il Comitato approva il principio del coordinamento paneuropeo dell'assegnazione delle frequenze riconosciuto dalla Risoluzione del Consiglio del 28 giugno 1990, con riserva delle seguenti osservazioni riguardanti le modalità della sua applicazione.

## 2. La proposta sui sistemi RTT

2.1. La proposta sui sistemi RTT fissa le disposizioni che gli Stati membri delle Comunità europee sono tenuti a rispettare nell'assegnazione delle bande di frequenza indicate dal programma comunitario di ricerca e sviluppo DRIVE (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe) e dal Comitato ERC (in particolare le bande 5.795-5.805 GHz (con possibilità di estensione fino a 5.815 GHz), 63-64 GHz e 76-77 GHz) per i sistemi RTT.

2.2. Obiettivo della proposta è contribuire allo sviluppo dei sistemi RTT, assegnando loro bande specifiche di frequenza.

Questo dovrebbe dare un impulso ai progressi già com-

piuti nello sviluppo dei sistemi RTT allo scopo di conseguire quanto segue:

- a) la fissazione di una norma europea unica per i sistemi RTT. Questo comporterà un processo di normazione da parte dell'Istituto europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI)
- b) L'introduzione coordinata delle applicazioni dei sistemi RTT in tutta la Comunità, ciò che migliorerà la sicurezza stradale, promuoverà la massima efficienza nei trasporti su strada e ridurrà al minimo l'impatto negativo dei trasporti sull'ambiente.
- c) L'utilizzazione dei sistemi RTT su base paneuropea attraverso la disponibilità di frequenze comuni in tutta Europa.
- d) Lo sviluppo di un'infrastruttura europea di trasporto attraverso il trasporto e l'uso illimitato di apparecchiature di comunicazione RTT in tutta la Comunità.
- e) La creazione di un vasto mercato europeo per i sistemi RTT, onde, accrescere la fiducia dei fabbricanti e degli operatori.

## 3. La proposta sul TFTS

3.1. La proposta sul TFTS fissa le disposizioni che gli Stati membri delle Comunità europee sono tenuti a rispettare nell'assegnazione delle bande di frequenza indicate dal Comitato ERC e dalla Conferenza amministrativa mondiale delle radiocomunicazioni 1992 (WARC 92) (in particolare da 1670 a 1675 MHz terra-aria e da 1800 a 1805 MHz aria-terra) per il TFTS.

3.2. Obiettivo della proposta è contribuire allo sviluppo del TFTS, assegnandogli bande specifiche di frequenza.

Questo dovrebbe dare un impulso ai progressi già compiuti nello sviluppo del TFTS, allo scopo di conseguire quanto segue:

- a) la fissazione di una norma europea unica per i TFTS. Questo comporta un processo di normazione da parte dell'Istituto europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI) il cui completamento è previsto entro il 1992. Inoltre, l'EAEC (European Aeronautical Electronics Committee) sta elaborando norme di idoneità per gli aeromobili, mentre l'AEEC (Airlines Electronic Engineering Committee) sta elaborando norme per il sistema nella cabina e per i servizi di telecomunicazioni a bordo.
- b) L'introduzione coordinata del TFTS in tutta la Comunità.
- c) L'utilizzazione del TFTS su base paneuropea, attraverso la disponibilità di frequenze comuni in tutta Europa.

- d) Lo sviluppo di un'infrastruttura europea di trasporto attraverso il trasporto e l'uso illimitati di apparecchiature di comunicazione in tutta la Comunità.
- e) La creazione di un vasto mercato europeo per il TFTS, onde accrescere la fiducia dei fabbricanti e degli operatori.

#### 4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato appoggia pienamente l'introduzione dei sistemi RTT e del TFTS e condivide senza riserve il principio dell'assegnazione di bande comuni di frequenza per il loro sviluppo. Il Comitato si è chiesto se l'iniziativa della Commissione di proporre tali direttive sia necessaria, alla luce di quanto segue.

4.2. Il coordinamento dell'assegnazione delle bande di frequenza in Europa è gestito oltre che dalla Commissione, anche dall'ERC e dalla CEPT.

4.3. Nelle «relazioni» che precedono le due proposte, la Commissione nota che le bande di frequenza considerate dal Comitato ERC come più appropriate corrispondono esattamente alla zona che essa propone, vale a dire: per i sistemi RTT, 5 795-5 805 GHz (con una possibile estensione a 5 815 GHz), nonché le bande 63-64 GHz e 76-77 GHz, e per il TFTS, le bande 1670-1675 (terra-aria) e 1800-1805 (aria-terra).

4.4. Fino ad oggi, è stato comunemente criticato il fatto che le misure adottate dal Comitato ERC nel campo dell'assegnazione delle bande di frequenza non fossero sufficienti a dare fiducia ai fabbricanti, dato il loro carattere di raccomandazione e dunque non vincolante. Il Comitato rileva, tuttavia, che c'è stato un recente cambiamento nelle procedure seguite dal Comitato ERC. Nella sesta riunione, esso ha accettato il principio di misure più vincolanti, chiamate decisioni, e l'adozione di una procedura scritta con la quale i membri della CEPT, due mesi dopo l'approvazione

della decisione dell'ERC, comunicano al Presidente di tale Comitato se intendono o no applicare tale decisione.

4.5. Nel corso della settima riunione svoltasi dal 20 al 23 ottobre 1992, il Comitato ERC ha approvato tali misure relative all'applicazione delle sue decisioni. Nel corso della stessa riunione ha adottato una decisione riguardante la designazione di bande di frequenza per i sistemi RTT e per il TFTS.

4.6. La decisione del Comitato ERC prevede di assegnare ai sistemi RTT ed al TFTS le stesse frequenze proposte dalla direttiva.

4.7. Si può sostenere che le misure adottate dal Comitato ERC presentano maggiori vantaggi rispetto a quelle della Commissione, poiché riguardano direttamente un numero maggiore di paesi (inclusi i 12 Stati membri della Comunità) e sono più flessibili di una direttiva del Consiglio, in quanto più facilmente rivedute o modificate. Di conseguenza, si può anche sostenere che il Comitato ERC è un organo più adeguato per il coordinamento dell'assegnazione delle frequenze.

4.8. Tuttavia, il Comitato ritiene che possa venir messa in discussione l'applicabilità delle decisioni del Comitato ERC. Se l'amministrazione di uno Stato membro non applicasse una decisione ERC (pur essendosi impegnata a farlo), il suo rispetto dipenderebbe dai principi generali del diritto internazionale i quali, ammesso che siano efficaci, prevedono una procedura lunga e difficile. Se invece uno Stato membro della Comunità non applicasse una direttiva, si potrebbe ricorrere alla Corte di giustizia europea. Pur non traducendosi in una rapida applicazione, tale procedura di ricorso è chiara e precisa e si avvale di un meccanismo giuridico ben sperimentato.

4.9. In conclusione, pur comprendendo la tesi secondo cui l'assegnazione delle frequenze dovrebbe essere di competenza del Comitato ERC piuttosto che della Comunità, il Comitato ritiene che le proposte della Commissione andrebbero approvate perché delle misure comunitarie offrono maggiori garanzie di essere applicate.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla definizione e all'utilizzazione di norme e di specifiche tecniche compatibili per l'acquisto di apparecchiature e di sistemi per la gestione del trasporto aereo**

(93/C 19/13)

Il Consiglio, in data 14 agosto 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 84, par. 2, 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 del rapporto introduttivo del Relatore Schmidt in data 18 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Si approva in linea di principio l'iniziativa della Commissione di promuovere l'armonizzazione dei sistemi di gestione del traffico aereo (ATM) in Europa. Le finalità della proposta di direttiva sono conformi alle proposte formulate dagli utenti dello spazio aereo, ad esempio nello studio «La crisi del controllo del traffico aereo in Europa» predisposto dall'Ufficio di programmazione degli utenti dello spazio aereo (Wilmer, Cutler & Pickering, 1989).

1.2. L'armonizzazione dei sistemi ATM viene considerata come un provvedimento transitorio verso un sistema europeo integrato di ATM. A termine ciò dovrebbe portare alla realizzazione di un sistema europeo uniforme di ATM che tenga conto della domanda futura e delle esigenze operative degli utenti dello spazio aereo.

1.3. La strategia della CEAC (Conferenza europea dell'aviazione civile) e dell'Eatchip (Programma europeo di armonizzazione e d'integrazione del controllo del traffico aereo) che ne deriva costituiscono la base generalmente riconosciuta per lo sviluppo a breve e a medio termine della gestione del traffico aereo in Europa. La CEAC ha affidato a Eurocontrol il compito di mettere a punto singoli provvedimenti nel quadro dell'Eatchip. Ciò comporta la definizione di norme, raccomandazioni e specifiche tecniche e operative comuni nei settori connessi. Spetta però ai singoli Stati membri provvedere all'attuazione delle misure previste.

1.4. La proposta di direttiva del Consiglio concorda con gli obiettivi della strategia CEAC in quanto rende giuridicamente obbligatorie per gli Stati membri le specifiche comuni e le norme che Eurocontrol ha già definito o dovrà definire. Le decisioni di Eurocontrol in questo campo avranno quindi una forza pari alla

legislazione comunitaria. Ciò potrebbe accelerare l'attuazione dei provvedimenti a livello nazionale.

1.5. Nel corso della riunione del 17 marzo 1992 i ministri dei trasporti della CEAC e il Commissario Van Miert hanno convenuto d'impostare un accordo fra la Commissione ed Eurocontrol sulla ripartizione delle competenze fra i due organismi. Si considera che la proposta di direttiva del Consiglio in esame sia troppo limitata per sostituire un tale accordo destinato a contemplare tutti gli ambiti interessati. È opportuno far presente che la gestione del traffico aereo non viene giudicata come un settore cui sarebbe applicato il principio della sussidiarietà. Vi è anzi convergenza di vedute sul fatto che gli attuali problemi della gestione del traffico aereo in Europa possono essere risolti unicamente a livello paneuropeo.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il documento della Commissione fa notare che vari fattori concorrono a limitare la capacità del sistema di controllo del traffico aereo, ad esempio i programmi di utilizzazione del materiale e del personale di talune compagnie aeree. È una spiegazione che non convince. I servizi sono offerti dalle compagnie aeree essenzialmente in funzione della domanda. L'uso ottimale delle risorse di una compagnia aerea, risultato di un programma di utilizzazione del materiale e del personale, è una condizione sine qua non per mantenere competitiva la compagnia. Ne consegue che la capacità delle infrastrutture, ossia gli aeroporti e la gestione del traffico aereo, dovrebbe soddisfare per quanto possibile, compatibilmente ai costi, le esigenze derivanti dai programmi dei vettori.

2.2. Il Comitato rileva che una maggiore compatibilità ridurrebbe i costi e che specifiche comuni per le apparecchiature tornerebbero manifestamente a vantaggio degli industriali europei. È peraltro poco chiaro in quale modo proprio gli industriali europei potranno beneficiarne, a meno che le specifiche non vengano concepite in maniera tale che solo l'industria europea

sia in grado di soddisfarle. Ciò ridurrebbe tuttavia la concorrenza e potrebbe provocare aumenti dei costi.

2.2.1. La competitività dell'industria europea potrebbe essere accresciuta tramite finanziamenti comunitari a programmi di ricerca e di sviluppo in materia.

2.2.2. Per gli utenti dello spazio aereo è indifferente che i sistemi ATM o loro componenti vengano messi a punto e fabbricati in Europa o altrove. La decisione relativa all'acquisto delle apparecchiature ATC dovrebbero basarsi su un'analisi sistematica e trasparente dei costi/benefici tenendo conto dei costi e dei benefici che ne deriveranno sia per quanti forniscono i sistemi che per gli utenti dello spazio aereo.

2.3. Il Comitato ritiene che la direttiva abbia l'obiettivo di contribuire a creare un livello elevato di sicurezza nello spazio aereo della Comunità. Questo non significa che attualmente il livello di sicurezza sia insufficiente. Quello che il Comitato intende è che occorre accrescere la capacità dei sistemi ATC (servizi di controllo del traffico aereo) mantenendo o migliorando ulteriormente l'attuale elevato livello di sicurezza.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1. Articolo 1

3.1.1. Nel terzo trattino il termine inglese «air control» (in italiano è detto semplicemente «controllo») non corrisponde a quello corrente all'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO). Esso va sostituito con «Air Traffic Control» (controllo del traffico aereo) o con «Air Traffic Service».

#### 3.2. Articolo 2

3.2.1. Nella lettera b) la definizione del termine inglese «standard» (in italiano «norma») non corrisponde all'uso del termine presso l'ICAO ed Eurocontrol. Le definizioni rispondono comunque agli obiettivi della direttiva in esame.

#### 3.3. Articolo 3

3.3.1. In linea di principio si conviene che la proposta di direttiva dovrebbe far proprie le finalità della strategia CEAC. Tuttavia, gli obiettivi indicati all'art. 3 sono formulati in maniera abbastanza vaga, per cui è molto difficile verificare se essi vengano raggiunti. Gli obiettivi e il relativo calendario di attuazione dei provvedimenti connessi dovrebbero tener opportunamente conto della fattibilità tecnica e degli aspetti relativi ai costi. La proposta di direttiva in esame non dovrebbe avere la conseguenza di attribuire maggiore priorità alla costosa sostituzione di attrezzature funzionanti in maniera corretta che siano state installate di recente: ciò comporterebbe infatti un aggravio di costi per gli utenti di ATC (servizi di controllo del traffico aereo). In relazione agli obiettivi elencati nell'art. 3 si formulano in particolare le seguenti osservazioni:

— il termine inglese «air control centres» (in italiano «centri di controllo della circolazione aerea») va sostituito con «air traffic control centres».

— Mentre la CEAC richiede unicamente «una copertura radar completa, ... che dovrà essere interamente realizzata su tutto il territorio continentale della CEAC al più tardi entro il 1995», la proposta di direttiva della Comunità prevede inoltre che ciò avvenga «mediante interfunkzionamento delle apparecchiature radar onde fornire una sorveglianza completa ed organizzata». Se da un lato l'impiego di apparecchiature radar interfunkzionanti va approvato in linea di principio per assicurare uno sfruttamento ottimale delle attrezzature radar nell'intera Europa, si può dubitare che quest'obiettivo possa essere realizzato a costi economici in rapporto alle prestazioni entro il 1996. Qualora si prevedesse l'obbligo di utilizzare apparecchiature radar interfunkzionanti entro il 1996 si renderebbe necessario sostituire attrezzature installate di recente, cosa che difficilmente sarebbe giustificabile sul piano economico.

— Occorre precisare meglio l'esigenza di garantire «lo svolgimento assistito da elaboratore delle mansioni legate alla gestione del traffico aereo a decorrere dal 1996». Essa non è in diretto rapporto con uno degli obiettivi nel quadro della strategia CEAC. Non è chiaro quali funzioni o compiti vadano svolti con l'ausilio di elaboratori, né in quale misura. Si potrebbe affermare che tutti i sistemi ATM impiegati in Europa utilizzano attualmente degli elaboratori, per cui in una certa misura esiste già un supporto informatico.

— «L'ottimizzazione della rete di rotte ATS e della strutturazione dello spazio aereo ...» non riguarda unicamente la definizione e l'impiego di specifiche azioni tecniche e operative compatibili. Essa richiede vari provvedimenti che esulano dall'ambito della proposta di direttiva in esame.

3.3.2. Per ora non è possibile prevedere esattamente quali provvedimenti adottare per conseguire gli obiettivi definiti nell'art. 3. Si suggerisce pertanto che l'obiettivo esposto in questo articolo venga invece fatto figurare in un allegato, che dovrebbe essere giuridicamente obbligatorio ma anche emendabile. La Commissione dovrebbe procedere alla modifica del suo contenuto e del suo calendario previa consultazione del comitato consultivo a norma dell'art. 7 e delle altre parti interessate a norma dell'articolo 8.

3.3.3. In particolare, non è possibile prevedere quali componenti del sistema ATM richiedano una standardizzazione, e fino a quale punto. Questo potrà essere determinato unicamente man mano che procederanno i futuri lavori di Eurocontrol nel quadro delle fasi 2, 3 e 4 di Eatchip e del progressivo sviluppo del futuro EATMS (Sistema europeo di gestione del traffico aereo).

#### 3.4. Articolo 9

3.4.1. Nella proposta di direttiva del Consiglio la Commissione si riserva la facoltà di proporre le eventuali misure appropriate nel caso che Eurocontrol non adotti le specificazioni tecniche entro termini conformi alle date previste all'articolo 3 (v. art. 9). Si approva



la facoltà riconosciuta alla Commissione di proporre iniziative. Si presume che le organizzazioni europee rappresentative degli utenti dello spazio aereo saranno consultate in merito a tali iniziative a norma dell'articolo 8.

### 3.5. Articolo 10

3.5.1. La Commissione dovrebbe far pervenire la relazione anche al Comitato economico e sociale.

### 3.6. Allegato 1

3.6.1. Nei casi che seguono il Comitato non può concordare sulla classificazione dei settori d'applicazione:

Sotto la dicitura « Sistemi di comunicazione »:

- sistemi automatizzati di attribuzione del codice SSR (potrebbe essere più opportuno inserire questa riga sotto « Sistemi di sorveglianza »).

Sotto la dicitura « Sistemi di navigazione »:

- separazione radar (andrebbe riferita ai « Sistemi di sorveglianza »).
- Short Term Conflict Alert (STCA) (si tratta di una funzione specifica di un sistema ATC e potrebbe essere piuttosto inserito sotto un altro nuovo titolo, ad esempio « Assistenza automatizzata al controllo della circolazione aerea »).
- delega dello spazio aereo (rientrerebbe nella « Gestione dello spazio aereo » che, come già indicato, si presume esuli dall'ambito della direttiva).

### 3.7. Scheda di valutazione dell'impatto

Al punto 4 (« effetti economici ») l'accento alla competitività delle imprese è decisamente discutibile. Non è chiaro in quale modo la direttiva in esame possa accrescere la competitività dei produttori europei di attrezzature. Le specificazioni non dovrebbero influire sulla competitività delle imprese.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio relativo a un sistema di distribuzione di diritti di transito (Ecopunti) per autoveicoli di peso a pieno carico superiore a 7,5 tonnellate, immatricolati in uno Stato membro, che transitino attraverso la Repubblica d'Austria**

(93/C 19/14)

Il Consiglio, in data 23 settembre 1992, ha deciso 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 del rapporto introduttivo del Relatore Tukker, in data 18 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. L'accordo concluso tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria relativo al transito su strada attraverso l'Austria prevede agli articoli 15, 16 e 17 una riduzione del 60 % dell'inquinamento ( $\text{NO}_x$ ) nel periodo tra il 1992 e il 2003 (base 1991), nonché la promozione del trasporto combinato.

1.2. A tal fine l'attuale sistema di autorizzazioni viene sostituito da un sistema di ecopunti che avrà il seguente funzionamento:

- a) In base alle emissioni di  $\text{NO}_x$  nel 1991 degli autocarri di peso superiore a 7,5 tonnellate, è stato calcolato un quantitativo totale di ecopunti che sarà messo a disposizione della Comunità. Per il primo anno si tratta di 1 264 000 percorsi (a vuoto e a carico) sia per i vettori sia per i trasportatori in conto proprio.
- b) Il numero di ecopunti (1 264 000) può essere aumentato ogni anno dell'8 % (non cumulativi), purché sia accelerata la progressiva soppressione di emissioni di  $\text{NO}_x$  (ossia di più del 5 %).

Qualora in un anno determinato venga superato il limite dell'8 %, l'anno successivo sarà autorizzato un aumento massimo del 4 %, a prescindere dalla portata dell'infrazione.

1.3. La proposta della Commissione in esame [doc. COM(92) 343 def.] tratta soltanto della ripartizione degli ecopunti tra gli Stati membri.

## 2. Contenuto della proposta

Gli articoli da 1 a 6 della proposta espongono le modalità di distribuzione degli ecopunti da parte della Comunità.

L'articolo 4 contiene una proposta in merito agli ecopunti non utilizzati e restituiti dagli Stati membri, che costituiscono la riserva comunitaria.

L'articolo 5 propone di istituire un comitato conformemente all'articolo 4 della decisione del Consiglio, adottata in base alla proposta contenuta nel documento COM(92) 107 def.

## 3. Osservazioni

### 3.A. Osservazioni generali

Il Comitato considera il sistema di ecopunti estremamente complesso e tale da determinare delle difficoltà sul piano pratico per le imprese di trasporto.

Il Comitato raccomanda quindi alla Commissione di procedere a controlli efficaci e, qualora insorgano problemi, di fornire aiuto e assistenza ai trasportatori comunitari.

### 3.B. Osservazioni particolari

1. Il Comitato approva l'articolo 1.
2. Esso accetta altresì il primo paragrafo dell'articolo 2, ma in merito al secondo si chiede per quale motivo gli ecopunti vengano distribuiti ogni anno in due volte e non in una sola come avviene attualmente con i contingenti. Gli ambienti imprenditoriali esprimono la loro preferenza per una distribuzione una volta all'anno.
3. Anche le disposizioni dell'articolo 3 dovrebbero valere per tutto l'anno e la restituzione degli ecopunti non utilizzati non dovrebbe effettuarsi prima della fine dell'anno.
4. All'articolo 4 la Commissione enumera alcuni criteri per l'assegnazione degli ecopunti agli Stati membri:
  - a) una posizione di partenza sfavorevole;
  - b) problemi di miglioramento del parco veicoli per quanto riguarda le emissioni di  $\text{NO}_x$ ;
  - c) la collocazione geografica;
  - d) situazioni impreviste.

In merito a tali criteri il Comitato si pone degli interrogativi e formula le osservazioni che seguono.

In ordine alla lettera b:

Secondo il Comitato gli Stati membri che abbiano proceduto all'ammodernamento del loro parco veicoli non vorranno essere penalizzati rispetto agli Stati che abbiano poco o punto contribuito alla riduzione delle emissioni di NO<sub>x</sub>.

La Commissione dovrebbe tenerne conto nella distribuzione degli ecopunti e incoraggiare le buone volontà.

Il Comitato ritiene che si debba incoraggiare l'ammodernamento del parco veicoli e soprattutto dei motori.

In ordine alla lettera c:

Che cosa intende la Commissione con «collocazione geografica» e come tale concetto viene tradotto in

ecopunti? La Commissione tiene conto a sufficienza dei problemi specifici delle regioni periferiche?

In ordine alla lettera d:

La Commissione si riferisce certo al crollo di un ponte in Austria alcuni anni orsono.

Il Comitato ritiene che qualora si verifichi una situazione analoga sul territorio austriaco, il governo di tale paese dovrebbe modificare temporaneamente il sistema di ecopunti oppure sospenderlo.

Qualora un ostacolo del genere, tale da compromettere seriamente il traffico attraverso l'Austria, dovesse manifestarsi altrove, la Commissione dovrebbe immediatamente consultare il comitato di cui all'articolo 5.

5 e 6:

Il Comitato approva il contenuto degli articoli 5 e 6.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito:**

- alla progetto di regolamento (CEE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE, ad alcune categorie di accordi, decisioni o pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi aerei di linea, la programmazione in comune e il coordinamento degli orari, le operazioni congiunte, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti, ed
- alla progetto di regolamento (CEE) della Commissione che modifica il Regolamento (CEE) n. 83/91 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE, ad alcune categorie di accordi fra imprese sui sistemi telematici di prenotazione per i servizi di trasporto aereo <sup>(1)</sup>

(93/C 19/15)

L'Ufficio di presidenza del Comitato, in data 22 settembre 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sulle proposte di cui sopra.

La Sezione « Trasporti e comunicazioni », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Moreland, in data 18 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente supplemento di parere.

**1. La proposta della Commissione**

1.1. La proposta in esame riguarda una decisione della Commissione nel quadro dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato (regole di concorrenza), concernente alcuni aspetti dei servizi di trasporto aereo alla luce del recente accordo raggiunto nel Consiglio, noto come « Terzo pacchetto aereo ».

1.2. Il nucleo delle proposte consiste nell'esentare dalle regole di concorrenza, a determinate condizioni,

- la programmazione in comune e del coordinamento degli orari dei servizi aerei tra gli aeroporti della Comunità;
- l'operazione congiunta di un servizio aereo di linea su una rotta nuova o poco frequentata fra aeroporti della Comunità;
- l'organizzazione di consultazioni sulle tariffe per il trasporto dei passeggeri e dei loro bagagli e sulle tariffe per il trasporto di merci sui servizi aerei di linea tra aeroporti della Comunità;
- l'assegnazione di bande orarie e della fissazione degli orari se e in quanto riguardino i servizi aerei tra aeroporti della Comunità;
- accordi per fornire servizi di prenotazione telematici.

Le condizioni principali sono le seguenti:

- la programmazione in comune e il coordinamento degli orari si riferiranno ai periodi di minore affluenza o a rotte meno frequentate o avranno lo scopo di facilitare l'interlining;
- le operazioni congiunte si possono effettuare solo su rotte con capacità ridotta o su quelle non servite precedentemente;
- le consultazioni sulle tariffe devono predisporre l'interlining e aver luogo, per quanto riguarda le tariffe normali, solo nel contesto di incontri multilaterali una volta l'anno e, per quanto riguarda le tariffe promozionali, due volte l'anno;
- i nuovi concorrenti hanno diritto all'assegnazione prioritaria del 50% delle bande orarie di nuova creazione o non utilizzate;
- la Commissione può revocare le esenzioni se esse si traducono nell'assenza o nella riduzione di concorrenza;
- un vettore associato (per esempio una linea aerea) dovrebbe fornire a un sistema di prenotazione telematico concorrente le stesse informazioni che fornisce al proprio sistema di prenotazione telematico.

**2. Osservazioni generali**

2.1. Il Comitato fa osservare che l'esenzione per categoria deriva dall'accordo in sede di Consiglio sul « Terzo pacchetto aereo ». Il Comitato in generale concorda sulla necessità di un'esenzione per categoria e, in particolare, sul fatto che la consultazione sulle tariffe debba

<sup>(1)</sup> GU n. C 253 del 30. 9. 1992, pag. 6.

essere circoscritta all'interlining; è altresì d'accordo sul fatto che le consultazioni siano previste solo in circostanze eccezionali.

Tuttavia il Comitato ritiene che:

- a) la portata del ruolo della Commissione nelle consultazioni sulle tariffe non dovrebbe avere un carattere eccessivamente burocratico;
  - b) i sistemi delle bande orarie e quelli telematici di prenotazione sono oggetto di proposte all'esame del Consiglio. Come aveva sottolineato il Comitato nel parere sulle precedenti esenzioni per categoria in tale campo, una decisione del Consiglio su tali argomenti non dovrebbe solo essere «riconsiderata», ma dovrebbe avere la precedenza. Se il Consiglio non dovesse prendere una decisione su tali argomenti entro il 1992, la Commissione dovrebbe estendere le esenzioni vigenti o basare le esenzioni sulla posizione attuale del Consiglio rivedendole al momento in cui il Consiglio giunga ad una decisione finale.
3. **Progetto di regolamento (CEE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE, ad alcune categorie di accordi, decisioni o pratiche concordate aventi per oggetto, sui servizi aerei di linea, la programmazione in comune, il coordinamento degli orari, le operazioni congiunte, le consultazioni sulle tariffe per i passeggeri e le merci e l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti**

#### Osservazioni particolari

##### 3.1. *Primo Considerando*

(1) non è chiaro se ci si riferisce alla prestazione di servizi di trasporto tra gli aeroporti della Comunità.

##### 3.2. *Articolo 3: Disposizioni particolari per le operazioni congiunte*

3.2.1. Il Comitato riconosce che la creazione di un'esenzione per categoria elimina la necessità per le linee aeree che operano nell'ambito delle restrizioni previste dal «Terzo pacchetto aereo», di ripetere ogni volta le procedure farraginose di richiesta alla Commissione di effettuare operazioni congiunte. Tuttavia, le circostanze alla base delle operazioni congiunte variano considerevolmente e vi possono essere operazioni congiunte giustificate, non necessariamente nell'ambito delle restrizioni previste dal «Pacchetto». Di conseguenza, la Commissione dovrebbe considerare l'alternativa di un esame caso per caso.

##### 3.2.2. *Articolo 3, lettera f)*

Non è chiara la misura in cui l'esistenza di un'esenzione per categoria per operazioni congiunte pregiudichi la

possibilità di ottenere o prolungare esenzioni individuali per operazioni congiunte che non rientrino in questa esenzione per categoria.

##### 3.3. *Articolo 4: Disposizioni particolari per le consultazioni relative alle tariffe per il trasporto di passeggeri e di merci*

3.3.1. Il Comitato in generale approva l'articolo ma, come detto nel punto 2.1, esso ritiene che la Commissione non debba necessariamente inviare osservatori o ricevere relazioni regolarmente, sebbene dovrebbe esservi un controllo efficace per evitare abusi. Vi dovrebbe anche essere una definizione più precisa delle tariffe «normali» e «promozionali». Inoltre, la Commissione dovrebbe garantire che la limitazione sulle consultazioni non operi a svantaggio delle piccole compagnie aeree.

##### 3.4. *Articolo 5: Disposizioni particolari per gli accordi sull'assegnazione di bande orarie e sugli orari*

3.4.1. Il Comitato osserva che la Commissione ha accettato la sua idea che l'argomento è troppo importante per essere lasciato ad una decisione della Commissione e che è più appropriata una decisione del Consiglio; il Comitato presume che tale articolo sia diretto soltanto a costringere il Consiglio a prendere una decisione (cosa che anche secondo il Comitato dovrebbe avvenire il prima possibile).

3.4.2. Il Comitato nota che ci si ritrova fondamentalmente di fronte alla stessa decisione della Commissione del 1990. Non dovrebbe essere stata aggiornata alla luce delle discussioni in seno al Consiglio (discussioni in cui la Commissione ha il diritto di assistere) (cfr. punto 2, lettera b).

##### 4. **Progetto di regolamento (CEE) della Commissione che modifica il Regolamento (CEE) n. 83/91 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE, ad alcune categorie di accordi fra imprese sui sistemi telematici di prenotazione per i servizi di trasporto aereo**

4.1. Il Comitato rileva che la Commissione riprenderà in esame l'articolo 7 bis alla luce di una decisione del Consiglio sulla sua proposta di codice di comportamento. L'intera proposta dovrebbe essere considerata in tale prospettiva.

##### 4.2. *Nuovo articolo 7 bis proposto*

Paragrafo 2. Ciò è sicuramente in conflitto con la modifica proposta dal codice di comportamento che esclude in modo specifico una partecipazione obbligatoria di tutti i sistemi CRS al più alto livello di funzionalità.

4.3. Le condizioni proposte si applicano realmente a sistemi di proprietà delle compagnie aeree piuttosto che a sistemi di proprietà comune. La Commissione dovrebbe quindi tener presente che l'applicazione dell'esenzione per categoria comporterà una discriminazio-

ne tra i vari sistemi CRS. Ciò sottolinea la necessità che l'esenzione per categoria lasci il campo al « codice di comportamento » (come ha indicato il Comitato in precedenza).

4.4. Il Comitato ricorda alla Commissione la sua preoccupazione che i sistemi CRS siano competitivi in

tutta la Comunità e che il dominio di un sistema su un altro in uno Stato membro non rifletta il predominio di una compagnia aerea proprietaria del sistema in quello Stato membro.

4.5. Il Comitato si riserverà ulteriori commenti sui CRS nel parere sul codice di comportamento.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1785/81 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero<sup>(1)</sup>**

(93/C 19/16)

Il Consiglio, in data 9 ottobre 1992, 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.

Il Comitato ha deciso di affidare al Relatore generale Charles Pelletier l'incarico di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Osservazioni preliminari**

1.1. L'articolo 303 del Trattato di adesione del Portogallo del 12 giugno 1985 ha previsto delle disposizioni transitorie relative al regime d'importazione dello zucchero greggio al fine di assicurare l'approvvigionamento dell'industria portoghese della raffinazione.

1.2. Tali disposizioni transitorie prevedono l'importazione annuale di 75 000 tonnellate di zucchero greggio proveniente da quattro Stati ACP con i quali le raffinerie portoghesi avevano stipulato dei contratti pluriennali prima dell'adesione del Portogallo alla CEE.

1.3. In deroga all'articolo 16, paragrafo 2, del Regolamento (CEE) n. 1785/81, all'importazione di tali quantitativi viene riscosso un prelievo ridotto, calcolato in base al prezzo d'intervento e non al prezzo di entrata.

1.4. Il Trattato di adesione prevede altresì che se le disponibilità comunitarie di zucchero greggio sono insufficienti, il Portogallo può essere autorizzato da un regolamento della Commissione ad importare dai paesi terzi allo stesso prelievo ridotto, i quantitativi di zucchero necessari a completare l'approvvigionamento delle proprie raffinerie.

1.5. Tale regime transitorio d'importazione di zucchero in Portogallo, che ha quindi l'obiettivo di assicurare l'approvvigionamento dell'industria della raffinazione nel limite del fabbisogno di zucchero in Portogallo, scade il 31 dicembre 1992.

<sup>(1)</sup> GU n. C 265 del 14. 10. 1992, pag. 3.

1.6. Inoltre, l'attuale regime di quote di produzione nel settore zuccheriero scade il 30 giugno 1993. Il Regolamento (CEE) n. 1785/81 prevede che il Consiglio deliberi entro il 1° gennaio 1993 sul nuovo regime di organizzazione comune dei mercati dello zucchero da applicare a decorrere dal 1° luglio 1993.

1.7. L'attuale mancanza di proposte della Commissione in materia rende illusorio il rispetto di tale scadenza da parte del Consiglio.

1.8. Al fine di assicurare, a partire dal 1° luglio 1993, la coerenza delle disposizioni relative al regime d'importazione di zucchero greggio in Portogallo con il nuovo regime in materia di zucchero da applicare nella Comunità, occorre prevedere, attraverso un regolamento, le disposizioni da applicare in Portogallo fra il 1° gennaio 1993 e il 30 giugno 1993. Parallelamente occorre prevedere che il nuovo regolamento «zucchero», applicabile a decorrere dal 1° luglio 1993, fissi altresì le condizioni di approvvigionamento dell'industria della raffinazione nella CEE (compreso il Portogallo).

1.9. In base a ciò, la Commissione propone pertanto di prolungare di sei mesi, tramite regolamento, le disposizioni attualmente in vigore, adattando i quantitativi da importare alla durata del periodo.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato si rammarica che la Commissione non abbia formulato una proposta relativa al nuovo

Regolamento Zucchero congiuntamente ad una proposta in merito alle condizioni di approvvigionamento dell'industria della raffinazione della CEE. In tal modo il Comitato avrebbe potuto elaborare un solo parere in merito alla raffinazione portoghese.

2.2. Il Comitato dovrà quindi pronunciarsi nuovamente in materia nel prossimo parere in merito alle disposizioni da applicare a partire dal 1° luglio 1993 riguardo all'organizzazione comune del mercato dello zucchero.

## 3. Osservazioni particolari

3.1. Per evitare che le condizioni di approvvigionamento delle raffinerie portoghesi vengano modificate due volte nel giro di pochi mesi, con pregiudizio del buon andamento delle transazioni commerciali, il Comitato approva la proposta di regolamento della Commissione.

3.2. Tale approvazione non anticipa tuttavia il parere che il Comitato sarà portato ad elaborare in merito alle future proposte della Commissione concernenti le condizioni di approvvigionamento dell'industria della raffinazione della CEE, compreso il Portogallo, a decorrere dal 1° luglio 1993.

3.3. Il Comitato sottolinea che tali proposte dovranno rispettare la preferenza comunitaria sul mercato portoghese nei confronti dello zucchero bianco e greggio proveniente dalla CEE.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura**

(93/C 19/17)

Il Consiglio, in data 21 ottobre 1992, 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.

Il Comitato economico e sociale ha incaricato il Relatore generale Silva di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. La proposta di regolamento intende dar seguito alle proposte contenute nella relazione sulla politica comune della pesca <sup>(1)</sup> presentata dalla Commissione al Consiglio in conformità del Regolamento (CEE) n. 170/83 <sup>(2)</sup>.

2. Tenendo conto della necessità di rispettare il termine imposto per la decisione del Consiglio, il presente parere del Comitato dovrà limitarsi ad affrontare gli aspetti più importanti; per tale ragione sarà in seguito completato da un supplemento di parere.

3. Il Comitato, consultato in merito dalla Commissione, ha partecipato ampiamente con due pareri <sup>(3)</sup> al dibattito nato a proposito della situazione del settore della pesca tra il 1983 ed il 1990 e delle sue prospettive per il periodo dal 1993 al 2002.

4. Esso si compiace dell'inserimento nell'attuale proposta di regolamento della Commissione di alcuni suggerimenti avanzati nei pareri, soprattutto in materia di:

- maggior considerazione di tutti i parametri che influenzano la mortalità dovuta alla pesca;
- maggiore trasparenza delle decisioni e maggior partecipazione degli operatori del settore;
- necessità di migliorare il sistema dei Tac e dei contingenti;
- necessità di Tac multispecifici e pluriennali per tenere conto in modo più adeguato della realtà della pesca;
- sistema di riporto annuale in materia di Tac e contingenti.

5. Alcuni aspetti di carattere prioritario, difesi dal Comitato, dal Parlamento europeo, dagli organismi socioprofessionali nonché dalla stessa Commissione nella relazione succitata, non sono, tuttavia, sufficientemente rispecchiati nella proposta di regolamento in

esame. Il Comitato approva pertanto, con la riserva delle osservazioni che seguono la proposta di regolamento del Consiglio.

6. La conservazione delle risorse alieutiche ha oggi, senza alcun dubbio, precedenza assoluta. Però, come affermato in precedenti pareri del Comitato, non tutta la responsabilità di tale situazione è attribuibile alla pesca. Vi sono altri fattori che concorrono a determinare l'attuale stato di vulnerabilità del settore <sup>(3)</sup>.

7. La necessità di conservare risorse alieutiche e di garantire la continuità delle attività di pesca nelle migliori condizioni, imporrà alcuni vincoli, nonché la riformulazione degli stessi presupposti su cui poggiava la politica comune della pesca.

8. Comunque, non si deve perdere di vista il fatto che, al di là degli aspetti meramente tecnici, la pesca e le attività connesse svolgono tuttora un ruolo economico e sociale fondamentale, soprattutto in certe regioni geografiche in cui sono concentrate o in talune regioni che ne dipendono in modo particolare. La sua importanza specifica è perciò ben maggiore del suo peso reale in termini di contributo al prodotto interno lordo comunitario.

9. Per quel che riguarda le priorità relative agli orientamenti per il futuro del settore, il Comitato insiste sulla necessità di un'impostazione globale e coerente che integri pienamente i vari aspetti. In tale contesto e sullo sfondo della crisi latente che affligge il settore, la politica sociale assume un significato speciale.

10. In riferimento al principio della stabilità relativa il Comitato ribadisce la necessità di mantenere tale principio, con gli adattamenti e gli aggiustamenti che si possano giustificare globalmente con l'evoluzione della situazione.

11. L'instaurazione di un regime comunitario di licenze al fine di razionalizzare lo sfruttamento delle

<sup>(1)</sup> Doc. SEC (91) 2288 def.

<sup>(2)</sup> GU n. L 24 del 27. 1. 83.

<sup>(3)</sup> GU n. C 339 del 31. 12. 1991, pag. 76; GU n. C 223 del 31. 8. 1992, pag. 30.



risorse può rivelarsi vantaggioso. La licenza può essere uno strumento d'identificazione delle navi, di conoscenza dello sforzo di pesca e persino un mezzo per far rispettare la regolamentazione in vigore.

12. Frattanto, nell'ottica del mantenimento della stabilità del settore e dato che le licenze si riferiscono a risorse della pesca che sono comuni, bisogna mettere in chiaro che, come ha sostenuto il Comitato<sup>(1)</sup>, le licenze non devono essere trasferibili.

13. Nella prospettiva di un maggior equilibrio tra le risorse disponibili e lo sforzo di pesca la riduzione delle capacità delle flotte da pesca si ripercuoterà sul livello occupazionale e sui redditi del settore della pesca e delle attività connesse.

Vanno previste misure di compensazione finanziaria per le attività interessate in modo da rendere tale settore economicamente vitale.

<sup>(1)</sup> GU n. C 223 del 31. 8. 1992, pag. 30.

14. Come prevedeva la relazione 1991 della Commissione sulla politica comune della pesca approvata dal Consiglio «bisogna ovviare alle perturbazioni socioeconomiche con misure di accompagnamento adeguate»<sup>(2)</sup>.

15. Pertanto la proposta di regolamento, a fortiori trattandosi di un regolamento quadro, deve stabilire che le misure di adeguamento delle strutture dovranno prevedere misure sociali e regionali di accompagnamento nel quadro di una corretta articolazione tra la politica comune della pesca e i fondi strutturali, in particolare attraverso l'azione del nuovo obiettivo 6.

16. Da ultimo, la riforma e l'adeguamento della politica comune della pesca suppone inoltre disponibilità finanziarie all'altezza delle ambizioni dichiarate.

<sup>(2)</sup> Doc. SEC (91) 2288 def.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda il regime d'imposta sul valore aggiunto applicabile ai trasporti di persone**

(93/C 19/18)

Il Consiglio, in data 12 novembre 1992, 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.

Il Comitato economico e sociale ha incaricato la Sezione «Affari economici, finanziari e monetari» di preparare i lavori in materia. Nel corso dei lavori il Comitato ha nominato Giacomelli Relatore generale (artt. 18 e 46 del Regolamento interno).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità meno un'astensione, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Con la proposta in esame s'intende modificare la sesta direttiva concernente l'IVA applicabile ai trasporti di persone su strada e per via navigabile, per adeguarla alle condizioni del mercato unico senza frontiere interne che entrerà in vigore il 1º gennaio 1993.

1.1.1. Una modifica delle disposizioni in materia si rende necessaria in quanto attualmente le operazioni di riscossione e controllo dell'IVA sul trasporto di persone vengono eseguite alle frontiere.

1.2. A tale riguardo la Commissione ritiene necessario attuare entro il 1º gennaio 1993 quanto segue:

- modificare il criterio di identificazione del luogo della prestazione imponibile per i due modi di trasporto interessati, ossia i trasporti su strada e i trasporti per via navigabile interna (sostituzione dell'attuale criterio di cui all'articolo 9, lettera b), della sesta direttiva); essa prevede di sostituire il vigente criterio territoriale (tassazione della frazione del prezzo del trasporto in funzione delle distanze percorse in un dato Stato membro) fissando il luogo dell'intera prestazione nel paese di partenza (art. 1, par. 1, commi 1 e 2);
- l'introduzione del concetto di prestazioni di trasporto successive che generano ciascuna un nuovo luogo di partenza (art. 1, par. 1, commi 3 e 4);
- l'adeguamento della base imponibile (principio della ripartizione tra Stati membri) onde tener conto di prestazioni di trasporto successive (art. 1, par. 2);
- l'esenzione delle prestazioni di trasporto con destinazione fuori del territorio della Comunità (art. 1, par. 3), ossia traffico con destinazione verso un paese terzo.

1.3. Poiché i trasporti aerei e ferroviari di persone sono esclusi dal campo d'applicazione della proposta

di direttiva in esame, la Commissione prevede di fare riesaminare la questione al Consiglio entro il 31 dicembre 1995 sulla base di una relazione che essa depositerà entro il 31 dicembre 1994 su tutti i tipi di trasporti di persone, in cui saranno presi in particolare considerazione i rischi di distorsione di concorrenza tra i diversi modi di trasporto.

## 2. Osservazioni di ordine generale

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente l'obiettivo della proposta di direttiva in esame. È infatti opportuno adeguare le norme di applicazione dell'IVA in materia di trasporti di persone alle condizioni del mercato unico che comporta la soppressione dei controlli fiscali alle frontiere intracomunitarie a partire dal 1º gennaio 1993.

2.2. La riscossione ed il controllo dell'IVA applicabile ai trasporti di persone su strada vengono effettuati, in base all'attuale regime, alle frontiere di quattro Stati membri: la Repubblica federale di Germania e la Danimarca impongono ai vettori non residenti un'imposta chilometrica per passeggero (0,007 DM/pkm nella RFG e 0,05 DKR/pkm in Danimarca) considerata da questi paesi equivalente rispettivamente al 14 e al 25 % dell'IVA riscossa sulla prestazione territoriale dei vettori nazionali. Il Belgio applica un'imposta forfettaria giornaliera ai vettori stranieri, che sostituisce così l'IVA del 6 % prelevata sulla cifra d'affari interna dei propri cittadini.

2.2.1. Alle frontiere francesi le operazioni di transito attraverso il paese effettuate da gruppi di viaggiatori sino a 10 persone sono soggette ad un prelievo del 5,5 % sulla prestazione territoriale (autocorriere e taxi).

2.3. Per quanto concerne il trasporto di persone per via navigabile interna i principi d'applicazione sono identici a quelli dei trasporti su strada, escluso il caso particolare delle vie navigabili di confine gestite in comune o soggette ad un altro regime internazionale.

2.4. La proposta in esame riguarda solo i trasporti di persone su strada e per via navigabile interna.

2.4.1. Secondo quanto affermato nella «relazione introduttiva» (pag. 12, punto 6), la Commissione dovrà predisporre entro il 31 dicembre 1994 una relazione in cui valuterà la situazione globale del settore dei trasporti di persone sotto il profilo dell'IVA, alla luce degli sviluppi osservati e delle esigenze attinenti al corretto funzionamento del mercato interno. Risulta che saranno esaminati in via prioritaria i rischi di distorsione di concorrenza tra i vari modi di trasporto con particolare considerazione per le nuove forme di trasporto ferroviario (TAV, ICE) che entrano in concorrenza soprattutto con i trasporti aerei.

2.5. Poiché la proposta in esame limita l'imposizione IVA a due modi di trasporto, fatto da cui deriva una discriminazione rispetto ad altri modi, il Comitato ritiene che occorra pervenire ad un regime impositivo omogeneo per tutti i modi di trasporto. Per questo motivo, e per le altre ragioni illustrate nelle osservazioni particolari, il Comitato considera che la proposta COM(92) 416 def. debba essere tenuta in sospeso, sino a quando sarà elaborata una proposta di direttiva che preveda l'applicazione dell'IVA per tutti i modi di trasporto.

2.5.1. A tale riguardo, il Comitato considera che l'imposizione IVA dei trasporti intracomunitari di persone costituisca non solo un onere per l'utente non soggetto, ma anche un ostacolo alla libera circolazione delle persone ed al processo di integrazione economica. Di conseguenza il Comitato si spingerebbe a proporre l'applicazione dell'aliquota zero a tutti i modi di trasporto, eliminando così i rischi di distorsione di concorrenza tra i diversi modi di trasporto nonché tra i trasporti interni e quelli esterni. La soppressione dei controlli alle frontiere a partire dal 1° gennaio 1993 risulterebbe inoltre agevolata dall'abolizione dell'imposizione in Danimarca, Germania, Belgio e Francia. Qualora tale approccio non potesse, al momento attuale, incontrare l'unanimità, il Consiglio dovrebbe comunque prenderlo in considerazione quando sarà chiamato a decidere in merito alla relazione che la Commissione presenterà entro il 31 dicembre 1994.

### 3. Osservazioni di ordine particolare

3.1. Il nuovo criterio del luogo di partenza ai fini dell'imposizione IVA avrà ripercussioni tangibili sul prezzo dei trasporti intracomunitari di persone a mezzo di autocorriere. Infatti, l'imposizione del percorso totale di un viaggio che abbia inizio in uno degli Stati membri che applichi un'aliquota normale o ridotta (Belgio 6%, Germania 14(15)%, Danimarca 25%, Spagna 6%, Francia 5,5%, Grecia 8%, Paesi Bassi 6%), comporterà per la maggior parte delle operazioni, un aggravio dell'importo dell'IVA. Ciò smentisce l'affermazione contenuta nella «relazione introduttiva», secondo cui le nuove disposizioni non modificheranno il prezzo dei trasporti (pag. 10, punto 4). Nella maggior parte dei casi,

l'assenza di un impatto per i consumatori sarà solo illusoria.

3.2. Le osservazioni sopra formulate valgono altresì per il settore dei trasporti intracomunitari di persone per via navigabile interna, escluso il caso delle idrovie gestite in comune o soggette ad altro regime internazionale.

3.3. Il Comitato rileva quindi una forte contraddizione tra le cifre sopra riportate e la valutazione espressa dalla Commissione nella «relazione» circa i vantaggi che le disposizioni proposte apporteranno ai consumatori e per la promozione dell'industria turistica nella Comunità.

3.4. L'introduzione del concetto di «prestazioni di trasporto successive» (art. 1, par. 1, terzo e quarto capoverso) e della sua definizione comporteranno l'assoggettamento dei prestatori interessati ai regimi IVA di tutti gli Stati membri in partenza dai quali effettueranno in futuro i trasporti di persone. L'andata ed il ritorno dei servizi di navetta formeranno automaticamente oggetto d'imposizioni distinte nei due Stati membri interessati.

3.4.1. Il regime di IVA cambierà «lungo il percorso» per i servizi occasionali che comprendano un soggiorno del mezzo di trasporto superiore alle 24 ore nel territorio di transito o di destinazione di viaggio.

3.4.2. Tale disposizione comporterà non solo l'aggravio dell'IVA a carico dei passeggeri per un gran numero di operazioni che si svolgano tra più Stati membri, ma anche notevoli spese amministrative dovute all'obbligo di:

- ricorrere a rappresentanti fiscali responsabili al di fuori del paese in cui ha sede il trasportatore;
- tenere una contabilità in diversi Stati membri ai fini dell'IVA;
- moltiplicare i documenti giustificativi (ricevute, elenco dei biglietti venduti, foglio di viaggio, ecc.);
- sarà possibile adempiere a tali obblighi solo in 1 o 2 anni.

3.4.3. Il Comitato ritiene che l'applicazione di questa disposizione comporterà seri problemi ad un settore del trasporto che si contraddistingue per la prevalenza di PMI. C'è inoltre il rischio che i nuovi vincoli amministrativi e burocratici possano comportare l'esclusione di numerosi operatori PMI dall'accesso ai mercati al di fuori del paese in cui hanno sede. Si tratta di un effetto perverso, in un momento in cui la Comunità si appresta ad abolire le frontiere interne e ad aprire il grande mercato unico ponendo l'accento sulle nuove possibilità di sviluppo per le PMI.

3.5. La proposta (art. 1, par. 2) prevede una determinazione piuttosto vaga della base imponibile applicabile alle prestazioni di trasporto successive che richiedono la ripartizione dell'importo IVA tra diversi Stati membri.

3.5.1. Si può temere che un'eccessiva flessibilità in materia possa provocare conflitti di valutazione tra le amministrazioni dei diversi Stati membri interessati. In ogni caso, la ripartizione dell'IVA dev'essere effettuata secondo parametri chiari e calcolabili da parte dei prestatori interessati.

3.6. Il Comitato ritiene che l'esenzione del traffico a destinazione di un paese terzo con diritto a deduzione della tassa a monte creerebbe una discriminazione all'inverso dei mercati intracomunitari dei trasporti a mezzo di autocorriere e per via navigabile interna, nella misura in cui la prestazione di trasporto sia soggetta ad IVA.

3.6.1. La formula raccomandata dalla Commissione potrebbe addirittura generare distorsioni di concorrenza nei trasporti con partenza e destinazione in Stati membri, in quanto taluni vettori potrebbero utilizzare il transito attraverso un paese terzo per praticarvi una prestazione di trasporto successiva.

3.6.2. Si tratta di una considerazione che merita un esame attento analogamente al rischio di deviazione del traffico a favore di taluni paesi terzi in mancanza di una siffatta esenzione (commento alle singole disposizioni, pag. 17, punto 3, secondo capoverso).

3.7. Poiché l'abolizione dei controlli alle frontiere è prevista per il 1° gennaio 1993, a partire da tale data dovrebbe entrare in funzione un sistema che consenta il passaggio senza controlli. Per gli scambi intracomunitari di beni, tale sistema è previsto dalla Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991.

3.8. Per quanto concerne i trasporti di persone su strada e per via navigabile interna, il Comitato ritiene che se il Consiglio può adottare la direttiva ad hoc entro il 1° gennaio 1993, è praticamente certo che la sua trasposizione nelle legislazioni nazionali non potrà effettuarsi entro questi termini, e che le nuove disposizioni non potranno essere applicate a partire da quella data, né da parte delle amministrazioni, né da parte degli Stati membri, né da parte dei vettori per il trasporto di persone. Amministrazioni e vettori continueranno quindi ad attenersi alla loro normativa nazionale, da cui risulterà inevitabilmente una collisione con il diritto comunitario.

3.9. Le procedure di legiferazione comunitarie sono infatti appena iniziate, dato il ritardo con cui è stata presentata al Consiglio la proposta in esame.

3.9.1. La trasposizione della regolamentazione comunitaria nella normativa nazionale dev'essere effettuata nel rispetto delle procedure parlamentari in vigore negli Stati membri.

3.9.2. L'applicazione concreta del regime IVA implica in ultima analisi delle disposizioni amministrative.

3.10. Tenuto conto delle ripercussioni che una modifica alle norme di applicazione dell'IVA comporta sugli importi da versare e sul prezzo dei trasporti, è indispensabile che i vettori interessati dispongano di un termine appropriato per procedere all'adeguamento. Poiché i prodotti turistici sono generalmente elaborati, organizzati, calcolati e commercializzati da 6 a 12 mesi prima dell'effettuazione del viaggio, l'entrata in vigore al 1° gennaio della proposta di direttiva in esame non è realistica e comunque è inconcepibile per gli operatori economici interessati.

#### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato è giunto alla conclusione che la proposta in esame non può essere approvata e ritiene che alla scadenza del 1° gennaio 1993 non saranno applicabili né un testo legislativo né l'approccio raccomandato dalla Commissione.

4.2. Si prevede tuttavia di mantenere in vigore per ora sino al termine del periodo transitorio (Direttiva 91/680/CEE del 16.12.1991) le disposizioni dell'articolo 28, paragrafo 3, della sesta direttiva IVA e la deroga di cui all'allegato F, punto 17, della direttiva stessa.

4.3. In tale contesto, il Comitato è portato a concludere che, per i trasporti di persone, occorra continuare ad applicare, per questo stesso periodo transitorio, il regime IVA in base al principio della territorialità ed alle aliquote IVA attualmente applicate dagli Stati membri.

4.3.1. Occorrerà dunque assumere disposizioni adeguate affinché:

- l'applicazione ed il controllo dell'IVA non sia effettuato alle frontiere, conformemente all'obiettivo della soppressione delle formalità;
- l'IVA non subisca maggiorazioni rispetto alla situazione attuale;
- le procedure amministrative adeguate al mercato unico senza frontiere interne non creino strutture amministrative e burocratiche supplementari.

4.4. In tale ottica, ogni prestazione intracomunitaria sarà soggetta all'IVA territoriale del paese di partenza sino alla frontiera intracomunitaria e, oltrepassata questa, all'aliquota dei paesi di transito o di destinazione.

4.4.1. Il controllo nel paese di partenza verrà effettuato attraverso una dichiarazione IVA del vettore o del prestatore che sarà tenuto a richiedere un numero di partita IVA per le prestazioni effettuate negli Stati

membri diversi dal proprio, ed il confronto tra la dichiarazione nel paese d'origine e quella depositata per le

prestazioni per gli altri Stati membri dovrà servire da mezzo di verifica.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica  
la Direttiva 77/388/CEE e prevede misure di semplificazione**

(93/C 19/19)

Il Consiglio, in data 10 novembre 1992, 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.

Il Comitato economico e sociale ha incaricato il Relatore generale Giacomelli di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. In mancanza di accordo in seno al Consiglio sull'introduzione del principio d'imposizione a titolo IVA nel paese d'origine per gli scambi intracomunitari e dato che l'armonizzazione delle aliquote non si è potuta fare, come previsto, all'interno di una forbice sufficientemente stretta, la Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991 ha instaurato un regime transitorio che consente di sopprimere i controlli e le formalità alle frontiere intracomunitarie a partire dal 1º gennaio 1993, data dell'entrata in vigore del mercato unico, pur mantenendo aliquote differenziate negli Stati membri e l'imposizione nel paese di destinazione.

1.2. Sono state così apportate modifiche di rilievo alla sesta direttiva IVA che riguardano gli scambi intracomunitari, nonché le operazioni effettuate con paesi terzi.

1.3. Conformemente all'impegno assunto al momento dell'adozione della Direttiva 91/680/CEE del

16 dicembre 1991, vengono prese delle misure per facilitare l'attuazione e l'applicazione delle disposizioni del regime transitorio. Obiettivo di tali misure è semplificare le modalità di tassazione di talune transazioni. Inoltre, esse contribuiscono a precisare i principi d'imposizione che si applicano a partire dal 1º gennaio 1993.

1.4. Nella misura in cui le misure di semplificazione e di precisazione corrispondono alle attese degli ambienti economici ed alle preoccupazioni manifestate dagli Stati membri al momento del recepimento nel diritto nazionale della Direttiva 91/680/CEE, il Comitato approva la proposta di direttiva in esame. Il Comitato, pur essendo d'accordo anche su aspetti di fondo che non modificano il regime transitorio dell'IVA e sugli obiettivi (semplificazione e precisazione), esprime delle riserve quanto alla forma e al termine estremamente breve, per non dire decisamente insufficiente, lasciato per analizzare ciascuna delle disposizioni proposte e consultare gli ambienti economici interessati.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Le misure complementari alla Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991 del Consiglio riguardano, da un lato, la semplificazione propriamente detta delle modalità di tassazione di talune operazioni e, d'altra parte, la precisazione dei principi d'imposizione applicabili a partire dal 1° gennaio 1993.

2.2. Esse sono dirette in generale a semplificare le modalità di tassazione tanto per gli operatori che per le amministrazioni degli Stati membri, senza tuttavia modificare i principi e le modalità di dichiarazione, definiti dalla Direttiva del 16 dicembre 1991.

2.3. La «relazione» che precede la proposta della Commissione enumera cinque serie di disposizioni.

2.3.1. Le misure complementari precisano il testo di talune disposizioni della sesta direttiva IVA modificata dalla Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991.

2.3.2. Misure di semplificazione sono previste per il trattamento fiscale delle operazioni effettuate con territori terzi, ma che riguardano beni che sono considerati merci comunitarie a norma della legislazione doganale. Le misure riguardano tanto la presentazione dei principi di tassazione, quanto l'applicazione alle operazioni in questione delle stesse disposizioni fiscali che si applicano per tutte le merci non comunitarie che entrano nel territorio doganale della Comunità.

2.3.3. Per gli scambi intracomunitari di prodotti soggetti ad accisa, le modalità di tassazione IVA sono adeguate al disposto della Direttiva 92/12/CEE del 25 febbraio 1992, riguardante il regime generale, la detenzione, la circolazione ed il controllo di prodotti soggetti ad accisa, direttiva che una proposta ora in fase di procedura consultiva (doc. COM(92) 426 def.) intende a sua volta emendare, precisandone e semplificandone alcuni articoli. Dalla semplificazione proposta nel documento in esame deriverà che gli operatori economici che non sono soggetti al regime generale di tassazione dei loro acquisti intracomunitari, non dovranno più chiedere la registrazione ai fini dell'IVA per il solo fatto di acquistare in altri Stati membri prodotti soggetti ad accisa. In questi casi le procedure utilizzate ai fini dell'applicazione delle accise possono essere utilizzate per l'applicazione dell'IVA. Ne risulta una semplificazione delle formalità per gli operatori, ma anche un alleggerimento degli oneri di gestione delle registrazioni IVA per le amministrazioni fiscali.

2.3.4. Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi (diverse da quelle all'articolo 21, paragrafo 1, lettera b), della sesta direttiva IVA: prestatore straniero, debi-

tore in solido dell'imposta con il destinatario del servizio nazionale) imponibili in uno Stato membro in cui l'operatore non è residente comportano, a mente della sesta direttiva, obblighi di natura distinta a seconda dello Stato membro sul cui territorio le cessioni e le prestazioni sono effettuate. La proposta in esame prevede che tali operazioni siano trattate in maniera equivalente, quale che sia lo Stato membro interessato. La semplificazione consiste nel prevedere, pur mantenendo i principi della sesta direttiva IVA, la generalizzazione in tutti gli Stati membri dell'applicazione delle disposizioni che attualmente costituiscono delle facoltà offerte dall'articolo 21, paragrafo 1, lettera a), (operazioni imponibili diverse da quelle citate nell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e). Due sono le opzioni: l'operatore che effettua l'operazione imponibile ed è un soggetto d'imposta all'estero può designare un rappresentante fiscale che provvederà al pagamento dell'imposta nello Stato in cui l'operazione ha luogo, o designare come debitore dell'imposta il destinatario dei beni o dei servizi. La scelta della seconda formula dispensa l'operatore dall'essere registrato ai fini dell'IVA in uno Stato membro nel quale non risiede.

2.3.5. Infine, una serie di misure complementari riguarda la transizione tra le disposizioni applicabili fino al 31 dicembre 1992 e quelle che entreranno in vigore il 1° gennaio 1993. È noto che nel grande mercato interno le nozioni d'importazioni ed esportazioni non avranno più ragion d'essere dal momento che si parlerà di luogo d'acquisto nel primo caso e di luogo di cessione nel secondo caso. Dette misure complementari riguardano le operazioni che generano un movimento di beni tra Stati membri e che, iniziate prima del 1° gennaio 1993, si concludono dopo il 31 dicembre 1992 quando la procedura importazione ed esportazione sarà stata soppressa nelle relazioni intracomunitarie. Senza le misure proposte, dette operazioni rischierebbero di essere oggetto d'una situazione definitiva di doppia imposizione o di non imposizione, creando disparità di trattamento all'interno della Comunità.

## 3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. In materia d'IVA, tutti gli operatori, tutti gli ambienti economici e, individualmente, tutti i titolari d'impresa si sono già trovati di fronte a testi esoterici, quali specialmente la Direttiva del 17 maggio 1977 (77/388/CEE) detta sesta direttiva IVA, che è stata alla fine assimilata dagli interessati, e la Direttiva del 6 dicembre 1991 che modifica la sesta direttiva in vista dell'abolizione delle frontiere fiscali e che introduce in particolare un regime transitorio d'imposizione degli scambi di beni tra gli Stati membri. Quest'ultima direttiva è stata una delle più difficili da assimilare per gli operatori e il suo recepimento, con le necessarie disposizioni d'esecuzione, nel diritto nazionale degli Stati membri non è ancora concluso a 45 giorni prima dalla scadenza del 1° gennaio 1993.

3.2. La proposta di direttiva in esame, che modifica la sesta direttiva IVA e riguarda misure di semplificazione, non fa eccezione alla regola. Oltre al rimprovero che va rivolto ai suoi autori d'aver atteso più di 10 mesi prima di trasmettere un testo voluminoso che deve entrare in vigore il 1° gennaio 1993, si constaterà, con una certa preoccupazione, che pur presentandosi come portatore di semplificazione e di precisazione, esso non evita tutti i difetti di un complemento di 23 pagine con innumerevoli rinvii, sovrapposizioni e aggiunte che modificano, emendano o completano due direttive anteriori, rispettivamente di 22 e 19 pagine (nella GU).

3.3. Sedici considerandi introduttivi della proposta in esame non suscitano commenti particolari, salve restando le osservazioni appena fatte sulla comunicazione troppo tardiva della proposta, sulla brevità del termine impartito al Comitato per prendere posizione tenuto conto della complessità della materia e sulla precipitazione di cui soffrirà necessariamente l'attuazione delle misure dette «semplificatrici» e «di precisazione», se è mai possibile prevedere ragionevolmente che per il 1° gennaio siano state adottate all'unanimità in Consiglio e siano state recepite nei diritti nazionali degli Stati membri.

3.4. Anche se non sembra, il testo all'esame non comporta che tre articoli; il primo comprende 24 punti con la parte essenziale delle disposizioni, gli altri due riguardano solo disposizioni d'ordine.

3.5. Le osservazioni particolari che seguono si riferiscono dunque principalmente ai differenti punti dell'articolo 1°, nella misura in cui le disposizioni contenute esigono chiarimenti, precisazioni o emendamenti.

### 3.6. Articolo 1

3.6.1. Per agevolare la lettura e per rispondere a un desiderio degli ambienti economici che reclamano una maggiore trasparenza dei testi, si chiede di completare l'introduzione ai 24 punti dell'articolo 1 come segue:

«La Direttiva 77/388/CEE del 17 maggio 1977, così come modificata dalla Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991, è modificata come segue:»

3.6.2. Il titolo della proposta di direttiva va completato nello stesso modo.

### 3.7. Punto 1

3.7.1. Anche qui andrebbe precisato che il citato art. 3 è una disposizione modificata dalla Direttiva 91/680/CEE, soprattutto perché in alcuni punti che seguono, i complementi, le modifiche o le aggiunte riguardano articoli o paragrafi non modificati della sesta Direttiva IVA 77/388/CEE.

### 3.8. Punti 2 e 3

3.8.1. Si deve fare riferimento alla Direttiva 91/680/CEE dopo «All'articolo 7».

### 3.9. Punto 4

3.9.1. Anche l'articolo 8 è stato completato o modificato nei suoi due paragrafi dalla Direttiva 91/680/CEE che va quindi menzionata dopo il testo dell'articolo 8, paragrafo 1, lettera c). La nuova formula proposta per la lettera c) è effettivamente più esplicita e non dovrebbe più porre problemi per un'applicazione conforme alla «ratio» della suddetta direttiva.

### 3.10. Punto 5

3.10.1. L'articolo 11, parte B, paragrafo 1, della sesta direttiva IVA è stato nel frattempo modificato dalla Direttiva 91/680/CEE. È il testo di quest'ultima che il punto 5 propone di sostituire. Bisognerà dunque riferirsi alla direttiva del 1991.

3.10.2. La precisazione fornita dalla nuova formulazione è utile e necessaria dopo la modifica di cui al punto 2. Essa include, per l'esigenza dell'imposizione all'importazione nel suo significato secondo il nuovo regime, i beni provenienti dai territori che, pur essendo compresi nello spazio doganale della CEE, costituiscono territori terzi per il regime comune dell'IVA.

### 3.11. Punto 6

3.11.1. L'articolo 12 non è stato completato, né modificato dalla Direttiva 91/680/CEE. Si tratta dunque del testo iniziale della sesta direttiva del 1977. Ciò non toglie che la formulazione dell'articolo 10, paragrafo 3, sia stata sostituita nel 1991, cosicché è opportuno completare il nuovo testo proposto per l'articolo 12, paragrafo 1, punto 6 come segue:

«nei casi di cui all'articolo 10, paragrafo 3, secondo e terzo comma, nel testo modificato dalla Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991, l'aliquota applicabile è quella in vigore al momento in cui l'imposta diventa esigibile».

### 3.12. Punto 7

3.12.1. L'articolo 14, paragrafo 1, lettera c), è stato riformulato dalla Direttiva 91/680/CEE, che bisogna pertanto citare.

3.12.2. La spiegazione della proposta soppressione della lettera c) in seguito alle modifiche apportate all'articolo 7, paragrafo 3, (vedi punto 3) è plausibile.

3.13. *Punto 8*

3.13.1. L'articolo 15, paragrafo 2, salvo una leggera modifica attraverso la direttiva del 1991, ha conservato il testo originale della sesta direttiva, oggetto della messa a punto del testo proposto, che intende limitare le esenzioni alle esportazioni alle operazioni con i paesi o i territori terzi. Per questi ultimi è opportuno rifarsi ai particolari dell'art. 3, nella proposta versione modificata per quanto riguarda lo statuto del Principato di Monaco e dell'Isola di Man.

3.14. I punti da 9 a 24 si riferiscono integralmente alle disposizioni introdotte dal nuovo Titolo XVI bis della Direttiva 91/680 del 16 dicembre 1991 relativo al regime transitorio di tassazione degli scambi tra gli Stati membri (cfr. 1.1 sopra). Sempre per facilitare il riferimento e la lettura del testo per gli operatori interessati e dissipare le loro incertezze, sarebbe stato preferibile scindere l'enumerazione semplicemente cronologica delle modifiche, agevolando così la comprensione di un testo piuttosto ostico, dato che l'applicazione del regime transitorio, con l'avvicinarsi del 1° dicembre 1993, diventa di estrema attualità.

3.14.1. *Punto 9*

3.14.1.1. L'inserimento di quanto suggerito al punto 3.14. dispensa dal riferimento alla Direttiva 91/680/CEE, in ogni punto.

3.14.1.2. È prevista la sostituzione con un nuovo testo del secondo comma dell'articolo 28 bis, paragrafo 1, lettera a). Il testo potrebbe essere chiaro se non si facesse riferimento alle condizioni previste al paragrafo 1 bis che è menzionato solo al punto 11, cui si sarebbe potuto rinviare. Salvo errore, si può supporre che il testo sostituisca integralmente il secondo comma, compresi il primo, secondo e terzo trattino. Se fosse così bisognerebbe a questo punto prendere atto esplicitamente della soppressione di tali trattini che sono compresi nel paragrafo 1 bis, restando inteso che il terzo comma è mantenuto.

3.14.2. *Punto 10*

3.14.2.1. Vi si parla ancora dell'articolo 28 bis, paragrafo 1, al quale è aggiunta una lettera c) che assoggetta all'IVA taluni acquisti intracomunitari di prodotti soggetti ad accisa e sui quali i diritti d'accisa sono esigibili all'interno del paese a norma della Direttiva 92/12/CEE menzionata nel punto 2.3.3 di cui sopra.

3.14.3. *Punto 11*

3.14.3.1. Riguarda l'inserimento del suddetto nuovo paragrafo 1 bis nell'articolo 28 bis. Si tratta delle modalità e condizioni alle quali gli acquisti intracomunitari di beni effettuati da un soggetto passivo o da un ente che non è soggetto passivo sono dispensati dall'IVA, ossia:

- un soggetto d'imposta che beneficia del regime forfettario previsto all'articolo 25 (della sesta direttiva — Regime comune forfettario agricolo)
- un soggetto passivo le cui cessioni e prestazioni non danno diritto a deduzione
- un ente che non è soggetto passivo
- quando gli acquisti non oltrepassano una soglia annua determinata dagli Stati membri, ma che non può essere inferiore a 10 000 ECU, a condizione che la soglia non sia stata oltrepassata nell'anno precedente; i beni acquistati non possono essere veicoli nuovi e prodotti soggetti ad accisa.

3.14.4. Benché le spiegazioni che accompagnano la «relazione» parlino, in riferimento ai punti 9, 10 e 11, d'una riorganizzazione delle disposizioni della Direttiva 91/680/CEE e d'una semplificazione a livello dell'applicazione della deroga al principio dell'imposizione, è lecito dubitare che lo scopo cui si mira sarà raggiunto a livello degli operatori, anteriormente alla scadenza del 1° gennaio 1993. Tuttavia è vero che le modifiche del testo permettono di confermare l'obbligo di registrazione ai fini IVA per gli operatori soggetti al regime generale d'imposizione degli acquisti e di escluderne gli operatori tassabili a destinazione per il solo fatto di acquistare prodotti soggetti ad accisa.

3.14.5. *Punto 12*

3.14.5.1. All'articolo 28 ter, parte A, paragrafo 2, è stato aggiunto un comma. Si tratta, nella fattispecie, di una disposizione che completa le misure di semplificazione inerenti al debitore dell'imposta e consente la loro applicazione quando un soggetto passivo effettua, in uno Stato membro diverso da quello di residenza, un acquisto intracomunitario di beni destinati ad una cessione interna a tale Stato membro.

3.14.6. *Punto 13*

3.14.6.1. All'articolo 28 quater, parte A, il testo della lettera c) è sostituito da un nuovo testo reso più esplicito ed adattato all'esenzione delle cessioni, a determinate condizioni, di prodotti soggetti ad accisa, all'interno della Comunità, quando tali cessioni sono effettuate da soggetti passivi o enti che non sono soggetti passivi



che beneficiano della deroga di cui all'articolo 28 bis, paragrafo 1, lettera a), secondo comma, purché la spedizione o il trasporto siano effettuati in conformità dell'articolo 7, paragrafi 4 e 5, e dell'articolo 16 della Direttiva 92/12/CEE di cui al punto 1.1 precedente. L'esenzione non si applica ai soggetti passivi che beneficiano della franchigia dall'imposta di cui all'articolo 24 (regime particolare delle piccole imprese).

3.14.6.2. Sempre in relazione alle esenzioni, viene aggiunta (all'articolo 28 quater, parte A) una lettera d), che fa riferimento all'articolo 28 bis, paragrafo 5, lettera b) (trasferimento da parte di un soggetto passivo di un bene della propria impresa e destinato ad altro Stato membro). Lo stesso tipo di esenzione si applica alla cessione di beni effettuata ad un altro soggetto passivo.

3.14.6.3. V'è motivo di credere che, per quel che riguarda la circolazione dei prodotti soggetti ad accisa, una semplificazione risulterà dal fatto di permettere agli operatori ed alle amministrazioni di sfruttare gli obblighi previsti in materia di accise ai fini dell'applicazione dell'IVA. L'aggiunta della lettera d), anch'essa a valenza semplificatrice, permette di adeguare le esenzioni previste ai punti precedenti ai casi di cessioni di beni assimilate a cessioni a titolo oneroso.

#### 3.14.7. *Punto 14*

3.14.7.1. Il testo che sostituisce la parte E dell'articolo 28 quater relativo ad «Altre esenzioni» illustra le condizioni alle quali gli Stati membri applicano, conformemente all'articolo 16, paragrafo 1 o 2, le suddette esenzioni anche agli scambi intracomunitari. A tale proposito, all'articolo 16 della sesta direttiva IVA viene aggiunto un paragrafo 1 bis, mentre il paragrafo 2 dell'articolo 16, modificato dalla Direttiva 91/680/CEE, viene adattato e vede l'aggiunta di due commi, rispondenti alle stesse norme d'esenzione.

#### 3.14.8. *Punti 15 e 16*

3.14.8.1. L'articolo 28 quinquies, paragrafo 3, è sostituito da un nuovo testo ed il paragrafo 4, secondo comma, viene completato allo scopo di stabilire esattamente il momento in cui l'imposta diventa esigibile nei confronti del debitore, per quanto riguarda sia gli acquisti intracomunitari (precedentemente importazioni) sia le cessioni (precedentemente esportazioni) intracomunitarie di beni effettuate in esenzione dall'IVA.

#### 3.14.9. *Punti 17 e 18*

3.14.9.1. All'articolo 28 sexies, paragrafo 1, primo comma, la seconda frase è sostituita da un nuovo testo, mentre una nuova frase viene aggiunta al secondo comma. Infine, i paragrafi 2 e 3 diventano paragrafi 3 e 4 per consentire l'inserimento di un nuovo paragrafo 2. In sintesi, i rinvii all'articolo 11 della sesta direttiva sull'IVA vengono integrati da elementi che verranno utilizzati per la determinazione della base imponibile delle operazioni di acquisto intracomunitario di beni

soggetti all'imposta. Quanto ai prodotti soggetti ad accisa, gli acquisti non effettuati nel quadro del regime di sospensione dell'imposta beneficiano di una nuova norma, a mente della quale la base imponibile IVA viene ridotta quando l'acquirente ottiene il rimborso delle accise assolate nello Stato membro di immissione in consumo.

3.14.9.2. I punti 17 e 18 sembrano pertanto rientrare in quello sforzo di semplificazione e di chiarimento che si sostiene essere alla base della proposta di direttiva in esame.

#### 3.14.10. *Punto 19*

3.14.10.1. L'articolo 18 septies che modifica, relativamente al diritto di deducibilità, i paragrafi 2, 3 e 4 dell'articolo 17 della sesta direttiva IVA del 17 maggio 1977, prevede l'aggiunta di un comma al paragrafo 4 del suddetto articolo 17. Tale comma fa riferimento in particolare al periodo di applicazione del regime transitorio (cfr. punto 1.1 precedente). Durante tale periodo l'imposta dovuta o pagata in uno Stato membro non può essere dedotta in un altro Stato membro, ma può solo essere rimborsata alle condizioni di cui all'articolo 17, paragrafi 3 e 4 della sesta direttiva IVA modificata. L'integrazione che la modifica dell'articolo 28 septies introduce al paragrafo 4 dell'articolo 17 garantisce il diritto al rimborso agli acquirenti di beni o di servizi, o agli importatori di beni, in uno Stato membro nel quale essi non sono debitori dell'imposta. Sono escluse, onde evitare il rischio di frode, le cessioni di beni trasportati verso un altro Stato membro dall'acquirente o per suo conto.

3.14.10.2. Le modifiche proposte al punto 19 sono approvate, in quanto garantiscono il rimborso dell'imposta fatta gravare su un non debitore all'interno di uno Stato membro.

#### 3.14.11. *Punto 20*

3.14.11.1. All'articolo 28 octies della Direttiva 91/680/CEE, che sostituisce il testo dell'articolo 21 della sesta Direttiva 77/388/CEE per quel che riguarda i debitori dell'imposta verso il Tesoro, si prevede di sostituire le lettere a), b) e c), del nuovo articolo 21, paragrafo 1, allo scopo di generalizzare, all'interno della Comunità, la possibilità, per i soggetti passivi non residenti nello Stato membro in cui effettuano delle operazioni imponibili, di designare come debitore dell'imposta un rappresentante fiscale o il destinatario dell'operazione. L'operatore interessato vedrà così alleggerito l'onere della dichiarazione, pur salvaguardando i principi fondamentali dell'imposizione fiscale. Non è tuttavia ammessa la designazione, a tal fine, di un privato.

3.14.11.2. Per i prestatori di servizi il cui luogo di tassazione è modificato dal regime transitorio, il destinatario del servizio può essere designato come debitore

solo se è un soggetto passivo o un ente che non è soggetto passivo, registrato ai fini IVA.

3.14.11.3. In base alla «relazione», si tratta anche in questo caso di una misura di semplificazione.

#### 3.14.12. *Punto 21*

3.14.12.1. La prevista modifica dell'articolo 28 nonies della Direttiva 91/680/CEE, che discende dalle nuove disposizioni di cui ai punti 9, 10 e 11, sostituisce il testo dell'articolo 22 della sesta direttiva per quel che riguarda gli obblighi dei debitori in regime interno; essa mira a far sì che a tutti gli operatori soggetti al regime generale di tassazione degli acquisti intracomunitari venga attribuito un numero di identificazione IVA che consenta loro di ricevere, da un altro Stato membro, delle merci in esenzione dell'imposta normalmente pagabile in quest'ultimo Stato membro.

#### 3.14.13. *Punto 22*

3.14.13.1. L'articolo 28 decies sul regime particolare delle piccole imprese, che integra l'articolo 24, paragrafo 3, della sesta direttiva sull'IVA, è sostituito da un nuovo testo, il quale prevede l'aggiunta, dopo «articolo 28 quater, parte A», della frase «nonché le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuati da un soggetto passivo non residente all'interno del paese».

3.14.13.2. Oltre alle cessioni di nuovi mezzi di trasporto effettuate alle condizioni previste dall'articolo 28 quater, parte A, l'esclusione dal beneficio della franchigia prevista all'articolo 24, paragrafo 2, della sesta direttiva sull'IVA è dunque esteso anche alle cessioni di beni ed alle prestazioni di servizi effettuati dai soggetti passivi in questione.

3.14.13.3. Bisogna dire che le spiegazioni relative al punto 22 contenute nella «relazione» che precede la proposta di direttiva sono, a prima lettura, di difficile comprensione.

#### 3.14.14. *Punto 23*

3.14.14.1. La proposta in esame prevede l'aggiunta di un articolo 28 quindecies alla Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991, articolo che ha per oggetto misure di transizione tra le disposizioni in vigore fino al 31 dicembre 1992 e quelle applicabili a partire dal 1° gennaio 1993.

3.14.14.2. È probabile, anzi certo, che non tutte le importazioni di beni effettuate prima del 1° gennaio 1993 avranno potuto essere assoggettate all'IVA prima di tale scadenza. Vi saranno beni in regime di transito o d'importazione temporanea per i quali il fatto generatore dell'imposta si situa allo svincolo dei beni da tale regime, in virtù delle disposizioni in vigore prima del 1° gennaio 1993, disposizioni che riguardano tanto i beni provenienti da paesi terzi, come gli scambi intraco-

munitari. Per evitare qualsiasi conflitto in materia di imposizione fiscale, tali operazioni continuano ad essere disciplinate dalle disposizioni in vigore prima del 1° gennaio 1993 e questo fino al momento in cui i beni sono svincolati dai regimi sospensivi. Per evitare il rischio della non imposizione, lo svincolo del bene da tali regimi viene assimilato ad un'importazione sulla base delle disposizioni in vigore a decorrere dal 1° gennaio 1993. L'importazione si considera effettuata, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della Direttiva 91/680/CEE, nello Stato membro nel quale il bene esce dal regime al quale era stato assoggettato anteriormente al 1° gennaio 1993.

3.14.14.3. Le operazioni condotte in condizioni analoghe ricevono un trattamento equivalente. Le importazioni provenienti da altri Stati membri, condotte per definizione anteriormente al 1° gennaio 1993, saranno tassate allo stesso modo, abbiano o meno esse beneficiato di un rinvio del fatto generatore dell'imposta. Per le importazioni provenienti da paesi terzi condotte anteriormente al 1° gennaio 1993, ma a tale data non ancora tassate, valgono gli stessi criteri previsti nel caso avessero avuto luogo dopo il 31 dicembre 1992. Si considera che i beni in questione siano entrati nella Comunità solo al momento in cui sono svincolati dal regime al quale erano stati vincolati nel 1992 o negli anni precedenti. Di conseguenza si può applicare a detti beni l'articolo 7, paragrafo 3, della Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991.

3.14.14.4. Il paragrafo 2 dell'articolo 28 quindecies, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della Direttiva 91/680, assimila ad un'importazione la conclusione di certe operazioni di transito comunitario interno. Tuttavia, vengono prese in considerazione solo le operazioni iniziate ai fini di una cessione imponibile effettuata anteriormente al 1° gennaio 1993. Le cessioni effettuate da un soggetto passivo dopo il 31 dicembre 1992 sono soggette di diritto alle disposizioni del regime transitorio. Inoltre, le cessioni a cui ci si riferisce sono solo quelle che hanno beneficiato o possono aver beneficiato, nello Stato membro in cui ha avuto origine il trasporto, di un'esenzione a titolo dell'esportazione del bene verso un altro Stato membro. In tal modo si sono evitate situazioni di doppia imposizione.

3.14.14.5. Sono previste misure in deroga a tale tassazione per impedire che l'imposta venga applicata nel caso in cui il bene venga riesportato fuori della Comunità o rispedito nello Stato membro da dove era stato temporaneamente esportato.

3.14.14.6. I medesimi provvedimenti si applicano ai mezzi di trasporto acquistati o importati alle condizioni generali d'imposizione del mercato interno di uno Stato membro, o la cui data di prima messa in servizio è anteriore al 1° gennaio 1993 o per i quali l'importo

dell'imposta dovuta è insignificante. Tali disposizioni particolari semplificano considerevolmente le modalità di imposizione dei mezzi di trasporto vincolati, anteriormente al 1° gennaio 1993, ad un regime nazionale d'importazione temporanea in esenzione IVA e che al 31 dicembre 1992 si trovano ancora in tale regime.

3.14.14.7. Va notato che la proposta non precisa se alcune delle disposizioni a cui si fa riferimento per prendere misure di transizione del nuovo articolo 28 quindicesimo, paragrafo 1, quali ad esempio l'articolo 14, paragrafo 1, lettere b) o c), oppure l'articolo 16, paragrafo 1, parte A, derivano dalla formula inizialmente compresa nella sesta direttiva, oppure dal testo modificato della Direttiva 91/680/CEE con il quale si è soppresso l'articolo 14, paragrafo 1, lettera b), e si è sostituito l'articolo 16, paragrafo 1, parte A, con un altro testo.

Al paragrafo 2 del nuovo articolo, l'articolo 7, paragrafo 1, deriva senza dubbio dalla Direttiva 91/680/CEE. Alla lettera a), l'articolo 14, paragrafo 1, lettera e), come figurava nella sesta direttiva sull'IVA, è stato sostituito da un altro testo nella Direttiva 91/680/CEE. Alla lettera b), la questione dell'articolo 16, paragrafo 1, parte A, è già stata sollevata nel comma precedente. Al paragrafo 3, l'articolo 7, paragrafo 2, deve essere fatto risalire alla Direttiva 91/680/CEE, mentre al paragrafo 4, il testo originale dell'articolo 10, paragrafo 3, ivi menzionato deriva dalla sesta Direttiva sull'IVA 77/388/CEE, testo che nel frattempo è stato però sostituito dalla Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991.

3.14.14.8. Bisogna riconoscere con rammarico che i riferimenti legislativi a dir poco imprecisi contenuti nei diversi paragrafi del nuovo articolo 28 quindicesimo testimoniano una scarsa considerazione per il lettore e l'utilizzatore di un testo particolarmente importante in virtù dello scopo per il quale è stato redatto, vale a dire disciplinare la transizione tra il regime in vigore al 31 dicembre 1992 e quello applicabile a partire dal 1° gennaio 1993. Se il testo può essere accessibile agli ambienti iniziati ed agli esperti in materia, non è certo invidiabile la posizione degli operatori, soprattutto quelli delle piccole e medie imprese, che dovranno tro-

vare il filo d'Arianna nel dedalo di disposizioni sparse nel testo. È richiesta una certa dose di meticolosità per riuscire ad individuare la base legislativa esatta, vale a dire la sesta Direttiva IVA 77/388/CEE o la Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991.

#### 4. Conclusioni

4.1. L'articolo 2 prevede che gli Stati membri facciano entrare in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva in esame il 1° gennaio 1993.

4.2. A tale proposito, si rinvia al punto 1.4. ed alle successive osservazioni contenute ai punti 3.2 e 3.3 del presente parere. La comunicazione oltremodo tardiva della direttiva in esame, la cui maturazione ha richiesto più di dieci mesi, la complessità delle disposizioni intese ad apportare delle semplificazioni e dei chiarimenti per l'applicazione del nuovo regime IVA, l'estrema brevità della scadenza entro la quale far entrare in vigore la direttiva a livello sia comunitario che nazionale, la mancanza di informazioni e di istruzioni per gli operatori economici interessati dalle suddette disposizioni, fanno temere le più gravi difficoltà, se non addirittura il totale caos legislativo al momento della transizione tra il regime attuale, che scadrà il 31 dicembre 1992, ed il nuovo regime transitorio che entrerà in vigore il 1° gennaio 1993.

4.3. È lecito chiedersi se la Commissione non debba cercare di trovare senza indugi una soluzione per evitare una situazione che rischia di divenire caotica. In ogni caso, l'entrata in vigore, al 1° gennaio 1993, di tutte le disposizioni previste dalla proposta in esame sembra a priori impossibile. Forse si potrebbe prevedere, per le prime settimane del 1993, di applicare solo le disposizioni strettamente necessarie ed indispensabili. Spetta dunque alla Commissione, i cui lavori, dopo l'adozione della Direttiva 91/680/CEE del 16 dicembre 1991, sono proseguiti con grave ritardo, e che non può scaricare la propria responsabilità sugli Stati membri, presentare d'urgenza una proposta interinale praticabile.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito:**

- alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla classificazione statistica dei prodotti associata alle attività nella Comunità europea,
- alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità europea <sup>(1)</sup>, ed
- alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma quadro per azioni prioritarie nel settore dell'informazione statistica 1993-1997 <sup>(2)</sup>

(93/C 19/20)

Il Consiglio, in data 13 agosto, 29 settembre e 1° ottobre 1992, ha deciso, conformemente agli articoli 100 A e 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 «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Giacomelli, in data 17 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

**Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla classificazione statistica dei prodotti associata alle attività nella Comunità europea**

agli Stati membri tale facoltà, ma secondo il Comitato una codificazione uniforme avrebbe favorito maggiormente l'armonizzazione delle classificazioni statistiche nella Comunità.

**1. Introduzione**

1.1. Gli operatori del mercato unico europeo necessitano di informazioni statistiche attendibili, comparabili ed aggiornate.

1.2. La prevista armonizzazione della classificazione dei prodotti associata alle attività (CPA) rappresenta un passo importante verso un sistema statistico europeo.

1.3. La CPA è destinata a svolgere un ruolo centrale nella comparazione dei dati statistici disponibili, sulla produzione o sul commercio estero, a livello comunitario o mondiale. Essa servirà da base in futuro per ulteriori nomenclature, tanto a livello comunitario che a livello mondiale.

1.4. Il Comitato accoglie pertanto favorevolmente la proposta di regolamento in esame.

2.2. Al limite, tutti e dodici i paesi utilizzeranno una medesima nomenclatura dei prodotti, ma dodici codici alfanumerici completamente differenti tra loro, rendendo così più difficile l'utilizzazione pratica della CPA. In caso estremo, ciascun utente dovrebbe impiegare 11 diverse conversioni per avvalersi della CPA.

2.3. Sarebbe pertanto auspicabile prevedere nella proposta di regolamento la stessa codificazione per tutti gli Stati membri.

2.4. Per assistere la Commissione la proposta di regolamento prevede solamente un comitato con funzioni consultive (comitato consultivo). Analogamente a quanto già richiesto in precedenti pareri riguardanti le statistiche, anche nel presente caso il Comitato ritiene debba esser preferita la procedura del comitato di gestione, condividendo appieno il desiderio espresso dal gruppo di lavoro SPC NACE (pag. 3 della «relazione» che precede la proposta di regolamento). Inoltre, in tal modo si terrebbe in assai maggior conto il principio della sussidiarietà.

**2. Osservazioni critiche**

2.1. Il Comitato constata che non è prevista una codificazione uniforme dei prodotti, che possono continuare ad esser codificati seguendo criteri nazionali diversi. Vi sono probabilmente delle ragioni per lasciare

**3. Osservazioni conclusive**

3.1. Tuttavia non è attualmente possibile fornire una valutazione definitiva della proposta, dato che il Comitato dispone solo della proposta di regolamento, e che

<sup>(1)</sup> GU n. C 267 del 16. 10. 1992, pag. 3.

<sup>(2)</sup> GU n. C 277 del 26. 10. 1992, pag. 54.

purtroppo mancano ancora gli importanti allegati con le classificazioni dei prodotti (di cui all'articolo 2, paragrafo 2).

3.2. Secondo il Comitato, il regolamento potrà essere adottato, o per lo meno entrare in vigore, solo dopo che tali allegati saranno stati presentati all'esame approfondito degli ambienti economici interessati.

3.3. Sembra impossibile che ciò possa avvenire prima della fine del 1992; è pertanto inaccettabile che il regolamento entri in vigore il 1° gennaio 1993. Procrastinarne l'entrata in vigore al 1° gennaio 1994 offrirebbe un margine di tempo sufficiente per una revisione degli allegati, qualora la cosa si rivelasse necessaria.

### **Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle unità statistiche di osservazione e di analisi del sistema produttivo nella Comunità europea <sup>(1)</sup>**

#### **1. Introduzione**

1.1. L'applicazione d'un regolamento relativo alle unità statistiche dovrebbe creare le basi per la progressiva uniformazione delle definizioni utilizzate nelle statistiche ufficiali degli Stati membri.

1.2. Il Comitato appoggia gli obiettivi della proposta di regolamento in esame.

1.3. Le definizioni proposte rappresentano un complemento al Regolamento (CEE) n. 3037/90 del Consiglio <sup>(2)</sup>. Esse corrispondono ai requisiti della nomenclatura dei settori economici nella Comunità europea (NACE) ivi prevista nel citato regolamento e del sistema europeo dei conti economici integrati (SEC).

#### **2. Osservazioni di carattere generale**

2.1. L'esistenza di definizioni uniformi a livello comunitario per le unità economiche rappresenta una condizione indispensabile per informazioni statistiche integrate, non solo per quanto riguarda l'attendibilità, l'aggiornamento, l'utilizzazione flessibile ed il livello di dettaglio che s'intende conseguire, anche perché solo in tal modo può esser garantita la comparabilità tra statistiche nazionali e corrispondenti statistiche comunitarie. Inoltre, definizioni di tal genere, armonizzate sulla base di classificazioni internazionali, in particolare la «International Standard Industrial Classification» (ISIC, riv. 3), nonché del sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (SNA), dovrebbero permettere una comparazione internazionale delle statistiche economiche.

2.2. In base al principio della sussidiarietà la creazione di norme statistiche comuni che permettano l'elabo-

razione di informazioni armonizzate, è un'iniziativa che può essere attuata con efficacia solo a livello comunitario.

È pertanto necessario provvedere alla prevista armonizzazione delle definizioni delle unità statistiche a livello comunitario tramite un regolamento del Consiglio, soprattutto poiché l'intento è quello di sistematizzare e rendere operative le molteplici forme di unità economica esistenti.

2.3. La proposta di regolamento rappresenta pertanto un pilastro importante per poter elaborare statistiche economiche armonizzate a livello comunitario, permettendo il raffronto tra i risultati statistici nazionali degli Stati membri.

#### **3. Osservazioni di carattere particolare**

3.1. Le statistiche ufficiali di vari Stati membri si avvalgono in genere di tre unità statistiche: l'impresa, l'azienda e l'unità d'attività economica.

3.2. Tali definizioni si ritrovano nell'allegato della proposta di regolamento nelle unità statistiche «impresa», «unità locale» ed «unità d'attività economica». La definizione dell'unità statistica «impresa» è più vicina alla realtà delle definizioni spesso utilizzate a livello nazionale.

3.3. La necessità di armonizzare le tre unità statistiche in questione è indiscussa. Si riconosce altresì la necessità d'armonizzare le unità statistiche «unità istituzionale» ed «unità di produzione omogenea», necessarie per i sistemi nazionali di contabilità.

3.4. Occorre tuttavia, soprattutto nell'ottica di limitare le statistiche europee allo stretto necessario, chiedersi criticamente che scopo possano avere le unità statistiche «gruppo d'impresa», «unità d'attività economica a livello locale» ed «unità di produzione omogenea a livello locale».

3.5. Ciò vale soprattutto qualora un maggior numero di unità statistiche dovesse comportare per le imprese un ulteriore onere per le rilevazioni statistiche. Dato che l'allegato alla proposta di regolamento non chiarisce il significato di «unità d'attività economica a livello locale», né «unità di produzione omogenea a livello locale» e che la pertinenza economica di un'unità statistica «gruppo d'impresa» va messa in dubbio, il Comitato chiede che si rinunci alle tre unità statistiche in questione.

3.6. A norma dell'articolo 7 della proposta di regolamento, per stabilire le modalità d'applicazione del regolamento e le misure d'adattamento, la Commissione deve consultare un comitato consultivo. Le possibilità d'intervento d'un comitato consultivo non bastano, tut-

<sup>(1)</sup> GU n. C 267 del 16. 10. 1992, pag. 3.

<sup>(2)</sup> GU n. L 293 del 24. 10. 1990.

tavia, a dar eco in maniera sufficiente ai diversi interessi nazionali. Anche in tale contesto, come in altri casi analoghi, sarebbe pertanto auspicabile istituire il previsto comitato nella forma di un comitato di gestione (variante b).

3.7. Ciò appare tanto più opportuno in quanto, a norma dell'articolo 6, le modalità d'applicazione del regolamento in esame, ivi comprese le misure d'adattamento all'evoluzione economica e tecnica che riguardano segnatamente le unità statistiche del sistema produttivo, i criteri utilizzati e le definizioni specificate in allegato, vengono stabilite dalla Commissione, previa consultazione del Comitato, secondo le procedure di cui all'articolo 7.

3.8. Si può inoltre lamentare il fatto che nulla si sappia delle disposizioni d'applicazione, che di norma accompagnano un testo legislativo (la proposta in esame è infatti un regolamento, direttamente applicabile nel diritto nazionale dei vari Stati membri) e possono avere un'influenza determinante.

#### 4. Conclusione

La proposta di regolamento prevede che le nuove definizioni delle unità statistiche siano applicate sin dal 1° gennaio 1993. Il tempo ancora a disposizione per trasporre il regolamento nella legislazione degli Stati membri sembra troppo esiguo; ciò soprattutto in considerazione del fatto che le definizioni proposte vanno chiaramente oltre le unità sinora utilizzate. Sarebbe pertanto auspicabile procrastinare l'entrata in vigore del regolamento al 1° gennaio 1994. I periodi di transizione di cui all'articolo 4 dovrebbero pertanto essere rivisti in tal senso.

#### **Proposta di decisione del Consiglio relativa al programma quadro per azioni prioritarie nel settore dell'informazione statistica 1993-1997<sup>(1)</sup>**

##### 1. Introduzione

1.1. La Commissione ha sottoposto al Consiglio il programma quadro per azioni prioritarie nel settore dell'informazione statistica 1993-1997. Tale iniziativa accresce notevolmente l'importanza dell'informazione statistica nella Comunità.

1.2. Il Comitato appoggia l'obiettivo di fondo del programma quadro, ossia porre in atto una serie di norme, metodi e strutture organizzative che consentano d'elaborare statistiche comparabili, affidabili e pertinenti in tutta la Comunità.

1.3. Viene accolta con soddisfazione la promessa, espressa nel capitolo sulle statistiche delle imprese (ed anche nella scheda finanziaria, punto 9.2, 4° obiettivo), di ridurre l'onere di risposta delle imprese; il rispetto

di tale obiettivo verrà seguito con attenzione critica nella fase di realizzazione dei singoli moduli statistici.

##### 2. Osservazioni di carattere generale

Il programma statistico della Commissione si basa esplicitamente sul Trattato di Maastricht. Obiettivo del programma è mettere a disposizione dei responsabili della Commissione e dei Governi le informazioni necessarie per elaborare, accompagnare, controllare e valutare la politica comunitaria, conformemente alle disposizioni del Trattato sull'Unione europea.

##### 3. Osservazioni critiche

3.1. Il programma statistico della Comunità è tuttavia ambizioso. 35 programmi settoriali, con oltre 200 singoli moduli, riguardanti praticamente tutti i settori di rilevamento statistico della Comunità, fa temere che il programma statistico in esame intenda soddisfare le supposte necessità di dati degli operatori statistici della Commissione, dopo la ratifica del Trattato di Maastricht.

3.2. Un elenco dei dati necessari non costituisce tuttavia di per sé un programma statistico. Una delle principali critiche al programma quadro in esame è pertanto un certo squilibrio tra priorità politiche e priorità metodologiche. Un sistema statistico uniforme in Europa non può esser instaurato in cinque anni. I vincoli finanziari, gli oneri imposti a chi deve fornire i dati e la garanzia della qualità delle statistiche sono tutti fattori che impongono cautela. Si potrebbe procedere nel seguente modo:

3.2.1. Le prestazioni dei sistemi statistici nazionali nell'ambito della Comunità continuano ad essere assai differenziate. Nella fase iniziale del sistema statistico europeo dovrebbe pertanto venir attribuita la priorità assoluta all'allineamento sul livello più alto possibile delle capacità, in termini di prestazioni, dei sistemi statistici nazionali.

3.2.2. In una prima fase si procederebbe quindi all'uniformazione delle basi statistiche, delle norme e delle nomenclature.

3.2.3. Solo in una seconda ed ultima fase si potrebbe affrontare il problema del rilevamento di ulteriori statistiche, che per taluni settori sono certamente necessarie ed utili.

3.3. A giudicare dall'impostazione del programma statistico e dalle proposte di regolamento sinora presentate si ricava l'impressione che la Commissione voglia istituire un sistema statistico estremamente complesso

<sup>(1)</sup> GU n. C 277 del 26. 10. 1992, pag. 54.

e differenziato, esteso a tutti i settori delle statistiche ufficiali, e lo voglia fare prima dell'introduzione dell'Unione economica e monetaria.

3.4. In base a quanto si asserisce nel programma, le statistiche devono essere in primo luogo uno strumento per la realizzazione dell'Unione europea. Le necessità informative del pubblico e l'importanza delle informazioni statistiche per gli operatori economici vengono chiaramente subordinate a tale necessità politica di informazioni. Vi è motivo di temere che una priorità di tal fatta condiziona notevolmente la formulazione concreta degli oltre 200 moduli statistici del programma. Ciò potrebbe risultare particolarmente preoccupante soprattutto qualora l'armonizzazione delle norme, dei metodi e delle strutture a livello di statistiche europee s'orientasse unicamente in base alle esigenze politiche, mentre gli imprenditori desiderano fornire dati per loro interessanti, o per lo meno per i quali intravedano un rapporto costi-benefici ragionevole.

3.5. Il chiaro nesso tra programma statistico e Trattato di Maastricht solleva la questione del tipo di politica economica che s'intende perseguire. È ovvio che una politica economica basata sull'economia di mercato, abbisogna d'informazioni d'ordine prevalentemente macroeconomico.

3.6. La competitività dell'economia europea è compito precipuo delle imprese. Il contributo della Commissione alla politica economica deve consistere esclusivamente nel fissare condizioni-quadro conformi agli obiettivi da conseguire. Le statistiche debbono fornire alle aziende l'aiuto logistico necessario allo sviluppo della loro politica, in particolare nella prospettiva del gran mercato unico.

#### 4. Osservazioni conclusive

4.1. Le statistiche comunitarie non debbono venir stravolte in uno strumento di politica d'orientamento settoriale. La loro vera finalità deve consistere nel migliorare le informazioni e la trasparenza sui nessi economici e sociali. Le statistiche sono in primo luogo strumento di diagnosi, facilitando così le decisioni degli operatori economici nello spirito d'una politica economica orientata al mercato.

4.2. La costituzione d'un sistema statistico adattabile ed efficiente, che poggi sui medesimi principi di base in tutti gli Stati membri, andrebbe di conseguenza limitata agli elementi realmente utili. Inoltre si potrebbero utilizzare il più possibile le informazioni disponibili anche al di fuori delle imprese. Il volume delle statistiche ritenute necessarie ed i metodi per elaborarle non dovrebbero dipendere unicamente da decisioni politiche, ma andrebbero stabilite in comune accordo con quanti forniscono ed utilizzano i dati. Ciò in ultima

analisi non solo risulterà più efficace, ma permetterà altresì che tali misure vengano meglio accettate dagli interessati.

4.3. Le dichiarazioni del Vertice di Birmingham, che promettono maggior trasparenza ed una consultazione di tutti gli ambienti interessati dalla politica economica comune, fanno sperare in un miglioramento in questo senso.

#### Osservazioni complementari

Per completare l'esame del programma statistico della Comunità, il Comitato ha ritenuto opportuno aggiungere alcune osservazioni sul coordinamento comunitario dello sviluppo dei registri di imprese utilizzati a fini statistici.

1. La Commissione fa osservare che tutti gli Stati membri dispongono di registri di imprese, che presentano tuttavia differenze sostanziali quanto ai settori di rilevamento e quantità o qualità delle informazioni che contengono.

2. I registri di imprese sono utili strumenti per gli istituti statistici ufficiali, facilitando la preparazione e l'esecuzione di rilevamenti statistici. Essi possono contribuire a suddividere equamente gli oneri di quanti sono tenuti a fornire le informazioni, o a diminuirli. È quindi evidente la necessità di registri di imprese costituiti in base a criteri uniformi nei dodici Stati membri della Comunità.

3. In linea di principio il Comitato appoggia pertanto lo sviluppo di registri armonizzati allo scopo d'elaborare statistiche comparabili nella Comunità.

4. Tuttavia, la proposta di regolamento del Consiglio sul coordinamento comunitario dello sviluppo di registri di imprese utilizzati a fini statistici, presentata ora dalla Commissione, va ben oltre lo stretto necessario.

5. In un registro d'imprese dovrebbero esser contenute solo le informazioni necessarie all'identificazione ed alla classificazione delle unità statistiche. Cioè un numero d'identificazione, il nome e l'indirizzo delle unità giuridiche, dell'impresa o delle unità locali, il rispettivo codice NACE, nonché informazioni sulle dimensioni dell'impresa, per la qual cosa il numero degli occupati dovrebbe bastare. Nel registro d'imprese non è necessario figurino informazioni supplementari soprattutto quelle sul volume d'affari e sugli attivi netti, e le richieste in proposito debbono essere motivate caso per caso. Esse, anzi, possono indicare che dietro al registro d'imprese armonizzato si nascondono in realtà ben altri obiettivi, il che sembra esser confermato anche dalle previste interconnessioni con altri registri. Nel complesso è difficile sfuggire all'impressione che la Commis-

sione, con tale proposta e visti i costi che comporta, intenda ottenere una serie di informazioni statistiche supplementari sulle PMI anziché utilizzare le statistiche ed i dati già disponibili.

6. L'argomentazione stando alla quale interconnettendo i vari registri e dati si riduce l'onere amministrativo che grava sulle imprese, può sì essere giustificata, ma tale onere, date le eccessive esigenze di informazione, sarà ancora più grande per gli enti preposti alla compilazione dei registri (tra i quali figurano le camere del commercio e dell'industria).

7. Inoltre va obiettato che in questo caso, come in tutte le interconnessioni istituzionalizzate tra banche

dati, le imprese cui vengono richieste le informazioni non sanno più in che misura, né in quali combinazioni, i dati da esse forniti verranno utilizzati da terzi. Onde evitare, in particolare, gli abusi, i registri di imprese dovrebbero contenere solo gli elementi d'informazione utili e necessari.

8. La proposta di regolamento non indica la data a partire dalla quale si debbono istituire negli Stati membri i registri di imprese armonizzati.

Anche in tale contesto occorre osservare che il termine, ancora da definire, non dev'essere troppo breve. Dato che in diversi paesi non esistono ancora registri completi, si raccomanda di stabilire generosi periodi di transizione.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---



**Parere in merito:**

- alle conclusioni e raccomandazioni del Comitato di riflessione degli esperti indipendenti presieduto da Ruding sulla fiscalità delle imprese, e
- alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo a seguito delle conclusioni del Comitato di riflessione presieduto da Ruding e riguardante gli orientamenti in materia d'imposizione fiscale delle imprese nel quadro del perfezionamento del mercato interno

(93/C 19/21)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 aprile 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, comma 4, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa in merito alle conclusioni e raccomandazioni del Comitato degli esperti indipendenti sull'imposizione fiscale delle imprese (Comitato Ruding).

La Commissione, in data 15 luglio 1992, ha deciso di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo a seguito delle conclusioni del Comitato di riflessione presieduto dal Sig. Ruding e riguardante gli orientamenti in materia d'imposizione fiscale delle imprese nel quadro del perfezionamento del mercato interno.

La Sezione « Affari economici, finanziari e monetari », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Pelletier, in data 17 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato in data 24 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, con 78 voti favorevoli, 54 contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

**I. VALUTAZIONE DELLE CONCLUSIONI E DELLE RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO DI RIFLESSIONE****INTERVENTO D'INSIEME OPERATO DAL COMITATO DI RIFLESSIONE**

L'obiettivo di eliminare la doppia imposizione fiscale dei flussi di reddito transfrontalieri rientra nell'ambito della continuazione dei lavori già avviati dalla Commissione (cfr. la Direttiva « Società madri e figlie » e le proposte di direttiva relative al riporto delle perdite extraterritoriali ed ai pagamenti intragruppo di interessi e di canoni).

Esso rientra così in un tipo di intervento classico già approvato dal Comitato economico e sociale.

L'obiettivo volto ad armonizzare i sistemi di imposte sulle società, nonché le loro aliquote e basi imponibili, è ben più ambizioso: esso mira infatti all'armonizzazione, a termine, della struttura d'insieme dei regimi fiscali degli Stati membri, sui quali agiscono, in diversa misura, vari tipi d'imposta: IVA, imposta sulle società, imposta sul reddito.

Tale obiettivo si basa sulla conclusione, che il Comitato di riflessione ha fatto propria, che le differenze di trattamento fiscale tra i vari Stati membri influenzano notevolmente le decisioni d'insediamento all'estero delle imprese multinazionali, provocando di conseguenza distorsioni di concorrenza.

In relazione al secondo obiettivo il Comitato economico e sociale esprime alcune riserve, ritenendo che l'imposta

sulle società debba continuare a costituire oggetto di decisione autonoma da parte degli Stati membri. Al riguardo, esso ricorda che il precedente tentativo della Commissione d'armonizzare l'imposta sulle società non è riuscito ad ottenere il consenso degli Stati membri, costringendo la Commissione ad addurre il principio della sussidiarietà

**ESAME DETTAGLIATO DELLE PROPOSTE DEL COMITATO DI RIFLESSIONE****1. Eliminazione della doppia imposizione dei flussi di reddito transfrontalieri****1.1. Eliminazione della doppia imposizione dei dividendi distribuiti da una società di uno Stato membro ad un residente in un altro Stato membro**

L'ampliamento della Direttiva « Società madri e figlie »

Le raccomandazioni del Comitato di riflessione coincidono con preoccupazioni già espresse dal Comitato economico e sociale.

È importante osservare, in via del tutto generale, che se l'esigenza di un legame d'affiliazione appare giustificata al momento dell'eliminazione della doppia imposizione dell'utile conseguito da un gruppo di imprese, tale esigenza risulta priva di fondamento quando si tratta di esentare i flussi di dividendi dalla ritenuta alla fonte; a termine, tale esenzione della ritenuta alla fonte deve essere applicata nel caso in cui i flussi avvengano tra imprese situate in Stati membri differenti, senza distinguere tra pagamenti di dividendi e pagamenti di interessi e canoni.

Introduzione, per lottare contro l'evasione fiscale, di una ritenuta alla fonte del 30% sui dividendi, diversi da quelli di cui alla direttiva sulle società madri e filiali, versati ad azionisti non riconosciuti come residenti sul territorio della CEE.

Per quanto lodevole nella motivazione, l'istituzione di una ritenuta alla fonte del 30% sui dividendi, diversi da quelli di cui alla direttiva sulle società madri e affiliate, versati ad azionisti non riconosciuti come residenti sul territorio CEE, presenterebbe i seguenti gravi inconvenienti:

- potrebbe dissuadere gli investitori dei paesi terzi dall'operare nella Comunità, inducendo quelli residenti nella Comunità a collocare i propri investimenti al di fuori di essa: è esattamente questo duplice rischio ad aver indotto gli Stati membri a respingere la proposta di direttiva che vedeva l'istituzione di una ritenuta alla fonte sugli interessi;
- sarebbe contrario al principio di neutralità privilegiare il finanziamento per indebitamento al finanziamento mediante fondi propri, il quale condiziona la ripresa duratura degli investimenti nelle economie nazionali.

#### 1.2. *Eliminazione delle ritenute alla fonte riscosse dai paesi d'origine sui pagamenti di interessi e di canoni tra imprese stabilitesi in Stati membri diversi*

Tale proposta del Comitato di riflessione coincide con le preoccupazioni già espresse dal Comitato economico e sociale.

#### 1.3. *Eliminazione delle doppie imposizioni derivanti da litigi relativi ai prezzi di trasferimento*

Il Comitato economico e sociale approva gli orientamenti suggeriti dal Comitato di riflessione. Tuttavia ritiene opportuno trattare i problemi posti dalla sotto-capitalizzazione e dalla ripartizione delle spese di direzione nella rubrica dedicata ai prezzi di trasferimento e non in quella relativa all'imposta sulle società. Reputa opportuno, al riguardo, estendere la riflessione all'insieme di problemi posti dalla contabilizzazione delle prestazioni fornite dai servizi centrali dei gruppi (ivi inclusi i costi per la ricerca).

Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sull'importanza di applicare al finanziamento transfrontaliero all'interno dei gruppi metodi di calcolo armonizzati dei tassi di interesse.

Più in generale, il Comitato considera legittimo precisare, mediante direttiva, i principi per il calcolo dei prezzi di trasferimento come pure le regole di ripartizione

delle spese centrali dei gruppi, senza limitarsi all'esame dei costi a carico dell'azionista.

#### 1.4. *Compensazione, da parte delle società madri, delle perdite subite dalle succursali o dalle affiliate stabilite in altri Stati membri*

Le proposte del Comitato di riflessione coincidono con le preoccupazioni già espresse dal Comitato economico e sociale.

Quest'ultimo ricorda che il riferimento alle perdite contabili potrebbe costituire una soluzione alternativa al ripianamento delle perdite fiscali definite in base alle regole per la determinazione dell'imponibile applicabili negli Stati membri in cui hanno sede le organizzazioni stabili e le affiliate. La coerenza di un simile approccio contabile faciliterebbe una soluzione per quanto riguarda il secondo aspetto segnalato dal Comitato di riflessione, vale a dire la compensazione integrale delle perdite in seno al gruppo di imprese.

#### 1.5. *Convenzioni fiscali*

Il Comitato è favorevole alle proposte del Comitato di riflessione.

### 2. *Imposta sulle società*

#### 2.1. *Eliminazione delle discriminazioni risultanti dai sistemi d'imposta sulle società e loro armonizzazione*

Oltre alle riserve di principio circa l'armonizzazione di sistemi d'imposta sulle società, il Comitato fa osservare che le proposte del Comitato di riflessione avrebbero la conseguenza di far ricadere il costo del rimborso o dell'imputazione dell'imposta sulle società corrisposta nello Stato della fonte unilateralmente sullo Stato su cui risiede l'azionista beneficiario dei dividendi extraterritoriali.

Il Comitato ritiene una simile proposta irrealistica e inopportuna.

#### 2.2. *Avvicinamento delle aliquote nominali e delle regole per la determinazione delle basi imponibili sulle società — Aliquote nominali d'imposta sulle società*

Il Comitato fa osservare che la concorrenza tra Stati membri viene esercitata non solo attraverso le aliquote d'imposta, ma anche mediante le basi imponibili: ritiene pertanto alquanto irrealistico, in simili condizioni, parlare di un'aliquota massima e di un'aliquota minima, se le regole per la determinazione della base imponibile per l'imposta sulle società non sono del tutto armonizzate. Pertanto, un allineamento graduale e in un'ottica di lungo periodo dell'imposta sulle società dovrebbe prendere avvio in primo luogo con la convergenza dei criteri per la determinazione della base imponibile, non da ultimo per aumentare la trasparenza necessaria a livello delle imprese in concorrenza tra loro.

Inoltre, la proposta volta a far rientrare le imposte locali nel sistema d'imposizione dei redditi delle società sembra irrealizzabile, poiché metterebbe in discussione la struttura politica di un certo numero di Stati membri.

### 2.3. *Incentivi fiscali*

Secondo il Comitato, è importante che la concessione di incentivi fiscali, assimilabili a delle sovvenzioni, avvenga nella trasparenza.

### 2.4. *Determinazione degli utili imponibili*

Il Comitato sottolinea l'opportunità di fare riferimento al risultato contabile per evitare di operare una maggiorazione della base imponibile rispetto a detto risultato; tale maggiorazione, infatti, assume il più delle volte caratteristiche del tutto simili a quelle di un aumento dissimulato delle aliquote dell'imposta sulle società, contrario al principio della trasparenza.

### 2.5. *Ammortamento*

Anche se per ora non è possibile un'armonizzazione completa dei metodi d'ammortamento, si dovrebbe comunque cominciare ad avanzare nella direzione del loro ravvicinamento. Il Comitato è per il momento contrario ad un'armonizzazione delle aliquote d'ammortamento.

Per contro, sembrerebbe opportuno calcolare l'ammortamento integrandovi le conseguenze dell'obsolescenza degli investimenti.

### 2.6. *Beni immateriali; leasing; valutazione delle giacenze; accantonamenti; spese ed oneri professionali; regimi pensionistici complementari*

L'armonizzazione delle regole di detraibilità delle spese relative alle voci riportate nel titolo è contraria al principio di sussidiarietà ricordato all'inizio dal Comitato.

Quest'ultimo ritiene che la decisione di una simile armonizzazione non possa essere presa a livello comunitario.

### 2.7. *Detraibilità dei contributi versati a regimi pensionistici esteri da lavoratori espatriati o per loro conto.*

Il Comitato economico e sociale approva la raccomandazione del Comitato di riflessione la quale, in effetti, rientra nell'ambito della libertà di circolazione dei lavoratori e pone, d'altra parte, un problema di doppia imposizione fiscale.

### 2.8. *Spese di direzione; sottocapitalizzazione; riporto delle perdite*

Tali questioni rientrano nel problema specifico dell'eliminazione delle doppie imposizioni dei flussi di reddito

transfrontalieri. Le osservazioni al riguardo sono riportate nel capitolo relativo a questi ultimi.

### 2.9. *Plusvalenze dell'attivo*

Le proposte del Comitato di riflessione sono contrarie al principio di sussidiarietà ricordato all'inizio dal Comitato.

A prescindere da una simile obiezione di principio, il Comitato reputa legittimo il ragionamento in base al quale deve essere sottoposta ad imposta soltanto la plusvalenza corrispondente all'effettivo arricchimento dell'impresa, calcolato indicizzando il costo storico al tasso d'inflazione.

D'altronde va rilevato che l'esenzione a condizione di reinvestimento in immobilizzazioni non è la sola formula possibile: il reinvestimento può infatti risultare da un aumento del fondo di cassa corrente.

È pertanto altrettanto legittimo applicare un'aliquota ridotta all'imposizione delle plusvalenze di cessione degli attivi immobilizzati, a condizione che queste non vengano ridistribuite: ragionando in termini di attualizzazione, una simile tecnica può avere lo stesso effetto di sgravio fiscale risultante dal pagamento differito dell'imposta sulle plusvalenze nel sistema di esenzione a condizione di reinvestimento; d'altra parte, tale tecnica non introduce alcuna distorsione tra risultato imponibile e risultato fiscale, permettendo, quindi, un'applicazione più semplice.

### 2.10. *Armonizzazione delle date di esigibilità delle imposte di applicazione comune*

Tale proposta sembra difficilmente conciliabile con la sovranità di bilancio degli Stati membri. A questo proposito è importante sottolineare che l'anno finanziario può influire sulla data d'esigibilità delle imposte e che non sempre coincide con l'anno civile.

## II. VALUTAZIONE DELLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione approva le raccomandazioni del Comitato di riflessione in merito alla doppia imposizione dei flussi di reddito transfrontalieri, facendo osservare che tali raccomandazioni coincidono con le azioni da lei stessa promosse o già stabilite dal Consiglio.

Il giudizio della Commissione diventa più sfumato quando disamina il ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia d'imposta sulle società: a giustificazione della propria riserva la Commissione adduce la complessità di tali legislazioni, la minore evidenza del fondamento economico su cui poggiano le misure proposte dal Comitato di riflessione e le relative conseguen-

ze sul gettito fiscale e sul potere di decisione degli Stati membri.

Il Comitato condivide tale orientamento generale della Commissione in considerazione del fatto che il principio di sussidiarietà continua ad opporsi all'adozione delle proposte intese ad avvicinare le legislazioni nazionali in materia d'imposta sulle società.

L'esame particolareggiato della comunicazione della Commissione conduce peraltro a formulare le seguenti osservazioni:

#### 1. Eliminazione della doppia imposizione dei flussi di reddito transfrontalieri

##### 1.1. *L'ampliamento della Direttiva « Società madri e figlie » e delle direttive « Fusioni », l'esame, condotto di concerto con gli Stati membri, di nuove procedure volte a semplificare ed accelerare i meccanismi d'applicazione delle disposizioni convenzionali in materia di ritenuta alla fonte*

Il Comitato approva le raccomandazioni della Commissione e ricorda di essersi già pronunciato a favore di una riduzione al 10 % della partecipazione del 25 % richiesta per l'applicazione del regime madri-affiliate.

Più in generale esso ritiene legittima l'esigenza di un legame d'affiliazione quando si tratta di eliminare la doppia imposizione economica dell'utile del gruppo, mentre è ingiustificata quando si tratta di esentare dalla ritenuta alla fonte i flussi finanziari di dividendi, interessi e canoni: a termine, l'esenzione da tale ritenuta alla fonte deve venire estesa all'insieme dei flussi operanti tra imprese situate in Stati membri diversi.

Il Comitato sottolinea inoltre l'importanza dell'instaurazione di nuove procedure volte a semplificare e ad accelerare i meccanismi d'applicazione delle disposizioni convenzionali in materia di ritenuta alla fonte.

##### 1.2. *La regolamentazione generale dei prezzi di trasferimento*

Il Comitato approva l'orientamento seguito dalla Commissione consistente nel trattare i problemi posti dalla sottocapitalizzazione e dalla ripartizione delle spese di direzione nel paragrafo dedicato ai prezzi di trasferimento e non in quello sul ravvicinamento delle regole per la determinazione dell'imponibile dell'imposta sulle società.

Esso ritiene inoltre che la riflessione della Commissione debba essere estesa, di concerto con gli Stati membri, all'insieme dei problemi posti dalla contabilizzazione delle prestazioni fornite dai servizi centrali dei gruppi (inclusi i costi per la ricerca).

Richiama inoltre l'attenzione sull'importanza dell'adozione di metodi armonizzati di calcolo per i tassi d'interesse applicabili ai finanziamenti transfrontalieri all'interno dei gruppi.

Se da un lato il Comitato è favorevole ad una procedura di concertazione tra Stati membri, preliminare a qualsiasi correzione dei prezzi di trasferimento e volta a rafforzare la convenzione d'arbitrato, dall'altro auspica l'elaborazione di una direttiva che precisi i principi alla base del calcolo dei prezzi di trasferimento, nonché le regole di ripartizione di tutte le spese centrali dei gruppi.

##### 1.3. *Convenzioni bilaterali dirette a prevenire le doppie imposizioni*

Il Comitato approva l'orientamento espresso dalla Commissione.

##### 1.4. *Imposizione fiscale di gruppo*

Il Comitato ricorda il parere espresso in merito alla proposta di direttiva concernente la contabilizzazione delle perdite delle organizzazioni stabili e delle affiliate situate in altri Stati membri: il riferimento alle perdite contabili potrebbe costituire una soluzione alternativa al ripianamento delle perdite fiscali determinate in base alle regole applicabili negli Stati membri in cui hanno sede le organizzazioni stabili e le affiliate.

La coerenza di un simile approccio contabile faciliterebbe l'adozione del secondo aspetto auspicato dal Comitato di riflessione, vale a dire la compensazione integrale delle perdite in seno al gruppo di imprese.

##### 1.5. *Neutralità di trattamento dei dividendi di fonte estera rispetto a quelli di fonte nazionale*

Il Comitato sottolinea che il Comitato di riflessione ha incluso nel capitolo relativo all'imposta sulle società la raccomandazione di mettere fine alla discriminazione esistente in materia di imposizione dei dividendi provenienti da profitti realizzati in un altro Stato membro.

Esso osserva che tale raccomandazione, rafforzata dal suggerimento della Commissione di abbandonare la condizione di reciprocità, avrebbe la conseguenza di far ricadere il costo del rimborso o dell'imputazione dell'imposta sulle società pagata allo Stato della fonte unicamente sullo Stato in cui risiede l'azionista beneficiario dei dividendi extraterritoriali: il Comitato reputa poco probabile che una simile proposta possa raccogliere il consenso unanime degli Stati membri.

## 2. Misure relative alle aliquote, all'imponibile e ai sistemi d'imposta sulle società

### 2.1. Aliquote dell'imposta sulle società

Il Comitato condivide l'opinione della Commissione circa l'inopportunità di fissare un'aliquota massima d'imposta sulle società ed il carattere politicamente non realista delle proposte di riforma delle imposte locali.

Esso nutre peraltro alcune riserve circa l'opportunità di avviare un dibattito con gli Stati membri sul principio di un'aliquota minima dell'imposta sulle società e sulla soglia applicabile a tale aliquota.

Infatti, come è stato sottolineato dalla Commissione, la concorrenza tra Stati membri viene esercitata non solo mediante le aliquote d'imposta, ma anche attraverso le basi imponibili.

In una simile situazione sembra alquanto difficile riuscire a tenere separato il dibattito sulla determinazione di un'aliquota minima da quello relativo all'armonizzazione delle regole di determinazione dell'imponibile.

### 2.2. Base imponibile degli utili delle imprese

Il Comitato ricorda che il precedente tentativo della Commissione di armonizzare l'imposta sulle società non è riuscito ad ottenere il consenso degli Stati membri, costringendo la Commissione ad addurre il principio di sussidiarietà.

Esprime pertanto delle riserve sulla tenuta di un dibattito approfondito circa l'opportunità e le possibilità di un'armonizzazione dell'imponibile, ritenendo contestabile l'utilità di un simile dibattito.

L'azione specifica di una definizione degli utili imponibili con riferimento ad una base imponibile minima corrispondente all'utile contabile sembrerebbe anch'essa essere contraria al principio di sussidiarietà.

Il Comitato approva invece la riflessione approfondita che la Commissione ha intenzione di intraprendere sulla detraibilità dei contributi versati a regimi pensionistici esteri da lavoratori espatriati o per loro conto, dato che il problema sollevato non può essere considerato di pertinenza esclusiva di un'armonizzazione dell'imponibile.

Il Comitato è inoltre favorevole alla proposta del Comitato di riflessione sulle piccole e medie imprese volta a permettere alle imprese non costituite in società di capitali di optare per l'assoggettamento all'imposta sulle società: approva inoltre l'orientamento della Commissione al riguardo. Per quanto riguarda infine le disposizioni circa gli incentivi fiscali, esso condivide la preferenza espressa dalla Commissione per strumenti del tipo credito d'imposta piuttosto che per i meccanismi che incidono sull'imponibile.

### 2.3. Nesso tra il trattamento fiscale degli azionisti e l'imposta sulle società

Il Comitato è favorevole all'avvio di un dibattito comunitario sulla scelta di un sistema comune d'imposta

sulle società, come suggerito dalla Commissione. Per contro, per quanto lodevole nella sua motivazione, l'istituzione di una ritenuta alla fonte del 30% sui dividendi, diversi da quelli di cui alla direttiva «società madri e figlie», versati ad azionisti non riconosciuti come residenti sul territorio della CEE, sembrerebbe presentare i seguenti gravi inconvenienti:

- potrebbe dissuadere gli investitori dei paesi terzi dall'operare nella Comunità, inducendo quelli residenti nella Comunità a collocare i propri investimenti al di fuori di essa; esattamente questo duplice rischio ad avere indotto gli Stati membri a respingere la proposta di direttiva intesa ad introdurre una ritenuta comunitaria alla fonte sugli interessi;
- come lascia capire la Commissione, sarebbe contrario al principio della neutralità fiscale privilegiare in tal modo il finanziamento per indebitamento al finanziamento mediante fondi propri, il quale condiziona la ripresa duratura degli investimenti nelle economie nazionali.

## III. CONSIDERAZIONI FINALI

1. La portata del mandato del Comitato Ruding era alquanto ampia poiché prevedeva «una quantificazione economica dell'impatto dell'imposizione fiscale in rapporto ad altri fattori» capace di produrre distorsioni significative che si ripercuotono sul buon funzionamento del mercato interno.

Al Comitato di riflessione è stato inoltre chiesto di esaminare la possibilità di ovviare alle distorsioni che possono eventualmente presentarsi, «tenendo conto dell'azione che altre politiche, quale ad esempio l'Unione economica e monetaria, possono esercitare sull'ampiezza di tali distorsioni.

2. Per mancanza di tempo o per modestia, il Comitato di riflessione ha volontariamente limitato la propria indagine agli aspetti strettamente fiscali dell'imposizione delle imprese.

Il Comitato si rammarica del fatto che il Comitato di riflessione si sia così privato dell'apporto di un'analisi economica approfondita che avrebbe chiarito il ruolo svolto dall'imposizione fiscale nella condotta delle politiche economiche degli Stati. Il Comitato non ha cercato di approfondire il ruolo e l'incidenza economica dell'imposta sulle società e ciò costituisce senz'altro motivo di rammarico.

3. Una domanda alla quale sarebbe stato auspicabile fornire una risposta è quella relativa alla possibilità che ad uno Stato della Comunità impegnato a favorire la

propria industria per recuperare un ritardo di sviluppo venga applicata la stessa imposta che agli Stati più avanzati della CE.

4. Occorre privare gli Stati dello strumento di intervento, anzi di incentivo, tradizionalmente costituito dall'imposizione fiscale?

Il Comitato di riflessione non ha fatto mistero della propria riluttanza ad utilizzare la leva fiscale; esso mette in dubbio l'efficacia delle agevolazioni fiscali per stimolare l'investimento e sembra preferire il meccanismo delle sovvenzioni dirette, salvo poi contraddirsi a volte quando accorda all'imposizione fiscale un ruolo determinante nella localizzazione degli investimenti.

La posizione del Comitato di riflessione è tuttavia comprensibile se si considera che al suo interno i fiscalisti sono preponderanti, i quali temono — a giusto titolo — le manipolazioni occulte delle regole che presiedono alla determinazione dell'imponibile.

Gli economisti hanno generalmente una visione meno restrittiva; ciononostante, vi è sostanziale unanimità sul principio fondamentale della necessaria trasparenza delle agevolazioni. È opportuno che queste siano rese pubbliche e note a tutti.

Non va tuttavia dimenticato che l'Unione monetaria eserciterà una notevole influenza sul margine di manovra della politica economica degli Stati. Forse non è opportuno ridurre ulteriormente o addirittura azzerare ciò che resta degli strumenti che agiscono sulla congiuntura e sull'espansione economica.

5. Il Comitato economico e sociale si rammarica che il Comitato di riflessione non abbia affrontato in maniera più globale il problema degli oneri gravanti sulle imprese, includendovi ad esempio il problema degli accantonamenti per i regimi pensionistici dei dipendenti, le cui finalità sono sì sociali, ma le cui modalità incidono in larga misura sull'utile imponibile, dato che il Comitato prevede che gli accantonamenti sottoposti ad esenzione fiscale possono andare dal 27 % dei valori di bilancio in Germania al 6 % in Italia ed in Belgio.

6. Il Comitato economico e sociale si interroga sui motivi del silenzio del Comitato di riflessione in merito ad aspetti fondamentali che la Commissione gli aveva chiesto di esaminare.

In riferimento alle proposte ben precise di armonizzazione delle regole per la determinazione dell'imponibile e delle aliquote dell'imposta sulle società da egli stesso avanzate, il Comitato di riflessione non ha ritenuto opportuno esaminare quale sarà l'incidenza di tali pro-

poste sulle entrate di bilancio degli Stati. La motivazione addotta, vale a dire l'assenza di informazioni statistiche attendibili per trattare il problema, non è convincente in quanto, tra i dati statistici, quelli relativi al gettito fiscale sono senza alcun dubbio i più attendibili messi a disposizione dei ricercatori e degli economisti.

Quale sarebbe l'effetto di un sensibile sgravio dell'imposta sulle società per gli altri tipi di imposte, in particolare quella sul reddito delle persone fisiche?

Il Comitato di riflessione non aveva la possibilità di stabilire un modello econometrico globale in grado di evidenziare gli effetti del trasferimento degli oneri risultanti dalle sue stesse proposte?

7. Il Comitato economico e sociale ritiene che la Commissione dovrebbe valutare se sia possibile colmare tale lacuna, tanto più che i problemi di armonizzazione fiscale non possono essere affrontati senza tener conto dell'incidenza che le misure proposte e gli effetti dei trasferimenti degli oneri da una categoria d'imposta ad un'altra hanno sul bilancio.

8. Il Comitato si dichiara preoccupato per la mancanza di informazioni circa le conseguenze che l'introduzione — come obiettivo a medio termine — di un livello uniforme di tassazione delle imprese potrebbe avere sulla localizzazione degli investimenti. È lecito pensare che, lungi dal garantire la neutralità nel funzionamento dell'Unione economica, un'armonizzazione così spinta avrebbe l'effetto di accentuare la concentrazione dell'attività industriale intorno ai poli attualmente esistenti e ciò a danno delle zone decentrate o che accusano un ritardo di sviluppo nella CE. Tale conseguenza appare tanto più verosimile che il Comitato di riflessione stesso conclude, a partire dai risultati delle simulazioni, che le differenze in materia fiscale influenzano la localizzazione degli investimenti.

Il Comitato ritiene che un supplemento d'analisi dovrebbe essere in grado di chiarire se l'unificazione delle imposte che gravano sulle imprese non conduca ad una sorta di distorsione a ritroso, a danno dei deboli e a vantaggio dei forti.

9. Il Comitato di riflessione non è sfuggito ad una serie di contraddizioni che la Commissione stessa ha sentito la necessità di rilevare. E così, dopo aver manifestamente ribadito il proprio attaccamento al principio di sussidiarietà ed essersi schierato a favore di un'armonizzazione imperniata su «un minimo necessario per eliminare la discriminazione e le principali distorsioni», il Comitato di riflessione finisce col proporre l'adozione di un sistema comune d'imposta sulle società che implica contemporaneamente un'unificazione delle regole per la determinazione dell'imponibile e una diminuzione sostanziale del differenziale delle aliquote.

Il divario tra il rispetto del principio di sussidiarietà e le proposte del Comitato di riflessione raggiunge il

massimo quando quest'ultimo propone di integrare le imposte locali nel computo dell'aliquota dell'imposta sulle società « in modo che l'aliquota complessiva rientri nella fascia 30-40 % prescritta dal Comitato ».

10. Le critiche fin qui esposte alla relazione del Comitato Ruding non impediscono al Comitato economico e sociale di esprimere la sua stima per la qualità dello studio, che continuerà a costituire un documento di riferimento per i ricercatori.

11. Come indicato nelle osservazioni sulle raccomandazioni della Commissione al Consiglio, il Comitato si compiace del fatto che la Commissione abbia adottato posizioni più sfumate e più ponderate di quelle emerse dalla relazione del Comitato Ruding.

12. Il tema dell'imposizione fiscale solleva innegabilmente i problemi più spinosi per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria. La regola dell'unanimità

per le decisioni del Consiglio costituisce un freno allo sviluppo di una normativa comunque necessaria in prospettiva, ma impedisce altresì un eccesso di norme per le quali non tutti gli Stati membri sono ancora disponibili.

Il Comitato auspica che in tale campo vengano salvaguardati sia i sani principi della sussidiarietà, sia la necessaria prudenza per tutto ciò che riguarda l'onere che, in ultima analisi, grava integralmente sui contribuenti.

Al riguardo, ritiene di dover richiamare l'attenzione sul fatto che l'unificazione dei sistemi di imposta sulle società e l'armonizzazione delle aliquote e delle regole per la determinazione dell'imponibile non possono essere prospettate a prescindere dall'incidenza che esse hanno sulle relazioni degli Stati membri con i paesi terzi; il contesto bilaterale delle rinegoziazioni delle convenzioni concluse con certi paesi non sarebbe necessariamente idoneo qualora esistesse un'imposta armonizzata sulle società.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

#### **Parere in merito alla modifica della proposta di direttiva del Consiglio sull'imputazione dei costi delle infrastrutture di trasporto agli autoveicoli commerciali**

(93/C 19/22)

Il Consiglio, in data 11 novembre 1992, 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 modifica della proposta di direttiva del Consiglio sull'imputazione dei costi delle infrastrutture di trasporto agli autoveicoli commerciali.

Il Comitato economico e sociale, in data 25 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, ha nominato Relatore generale Robert Moreland e adottato a grande maggioranza (5 voti contrari e 2 astensioni), il seguente parere.

#### **1. Introduzione**

1.1. Nel 1986 la Commissione ha proposto un documento [COM(86) 750 def.] sul tema « Eliminazione delle distorsioni di concorrenza di natura fiscale nel settore dei trasporti di merci su strada: esame delle tasse sugli autoveicoli, delle imposte sul carburante e dei pedaggi stradali ». Il Comitato<sup>(1)</sup> aveva approvato in linea di massima gli obiettivi della Commissione per

quanto concerne la futura imposizione sugli autoveicoli commerciali, ossia:

- eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra i modi di trasporto e all'interno dei medesimi,
- imputazione agli utenti di tutti i costi economici di infrastruttura,
- entrate fiscali sufficienti per gli Stati membri,
- libera circolazione delle merci e dei passeggeri all'interno della Comunità,

(1) GU n. C 232 del 31. 8. 1987, pag. 88

— accordi ragionevoli per il transito con paesi terzi.

Nel parere approvato all'unanimità il Comitato aveva evidenziato fra l'altro quanto segue:

- le distorsioni di concorrenza vanno eliminate entro il 1992,
- in tale contesto occorrerà pervenire ad un accordo sulle strutture fiscali in modo da coprire almeno i costi marginali,
- l'imposizione in base al principio della territorialità costituirebbe una soluzione ragionevole a lungo termine per quanto presenti problemi pratici,
- entro la scadenza degli accordi contrattuali andrebbero aboliti tutti i pedaggi eccetto quelli per i ponti, i traghetti e i tunnel,
- la soluzione prescelta non dovrebbe provocare prassi tributarie complicate né comportare formalità amministrative.

1.2. Nel 1987 la Commissione ha poi presentato una prima «Proposta di direttiva del Consiglio sull'imputazione dei costi d'infrastruttura di trasporto agli automezzi pesanti» [doc. COM(87) 716 def.]. Nel parere al riguardo<sup>(1)</sup>, adottato a maggioranza, il Comitato ha osservato quanto segue:

- a lungo termine occorre una regolamentazione che tenga conto dei costi economici e sociali di ciascun modo di trasporto,
- adottando il principio della territorialità si potrebbe avere un'armonizzazione delle condizioni di concorrenza come pure l'imputazione dei costi d'infrastruttura al vero utente; il medesimo principio dovrebbe essere naturalmente applicato ai trasporti su strada, per ferrovia e per via navigabile,
- il Comitato ha appoggiato il principio della territorialità pur essendo consapevole dei problemi pratici derivanti dalla sua piena applicazione.

1.3. Nel 1991 la Commissione ha modificato la proposta<sup>(2)</sup>. Il Comitato ha dichiarato<sup>(3)</sup> che una soluzione più semplice e graduale «basata essenzialmente sulla copertura dei costi connessi alle infrastrutture» avrebbe costituito una soluzione ragionevole per rispettare la scadenza del 1992. Esso ha ribadito di essere favorevole al principio della territorialità giudicandolo un criterio di tassazione «equo», che dovrebbe rappresentare «l'obiettivo ultimo da conseguire». Il Comitato ha manifestato preoccupazione ritenendo che gli automezzi più piccoli non debbano essere ingiustamente penalizzati rispetto agli automezzi di maggiori dimensioni e ha pure dichiarato che la proposta potrebbe indurre a prevedere un maggior numero di strade a pedaggio.

1.4. La Commissione ha ora nuovamente modificato la proposta [doc. COM(92) 405 def.] tenendo conto fra le altre cose di dibattiti intervenuti in sede di Consiglio e della sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia il 19 maggio 1992 nella causa C-195/90 (Commissione/Repubblica federale di Germania). Il principio della territorialità viene mantenuto ma le aliquote minime delle tasse sui veicoli sono ora fissate a un livello inferiore (il Portogallo e la Grecia sono autorizzati ad applicare solo il 50% di tali aliquote). Esse saranno riesaminate ogni due anni. La struttura della tassa sui veicoli proposta in precedenza dalla Commissione è ora resa opzionale ed un'ampia armonizzazione dovrà essere presa in esame in una fase successiva.

La proposta modificata prevede anche una nuova disposizione che autorizza ogni Stato membro a percepire «un diritto di utenza» sugli autoveicoli commerciali degli Stati membri il cui peso è pari o superiore alle 12 t. e che circolano sulla propria rete autostradale.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato ha più volte ribadito l'importanza di una convergenza di vedute in materia nel quadro dell'eliminazione delle distorsioni di concorrenza nel mercato interno. Esso manifesta preoccupazione per il fatto che sinora il Consiglio non ha raggiunto un accordo in proposito e anche perché risulta che il termine del 1° gennaio 1993 non sarà rispettato (si propone ora la scadenza del 1° gennaio 1994).

2.2. Il Comitato rileva tuttavia che la Commissione ha accolto di fatto (se non formalmente) il suo suggerimento di adottare un approccio più semplice e graduale e ritiene che ciò dovrebbe facilitare l'approvazione da parte del Consiglio. Il Comitato conviene con la Commissione che ciò richiede una soluzione politica e ritiene che spetti alla «presidenza» prendere con urgenza un'iniziativa in proposito.

2.3. Il Comitato ritiene tuttavia che le disposizioni previste dalla proposta in esame costituiscono solo un passo verso l'armonizzazione fiscale necessaria all'eliminazione delle distorsioni di concorrenza. Autorizzando ciascuno Stato membro a prendere iniziative in materia di tassazione dei veicoli comunitari non si accelera l'instaurazione di un regime comunitario d'imputazione dei costi d'infrastrutture.

2.4. Il Comitato ribadisce quanto già fatto presente nel parere del 1991 in merito alle strade a pedaggio.

2.5. Alla luce della sentenza della Corte di giustizia C-195/90 e delle possibili conseguenze, nel senso di discriminazioni riguardanti ad esempio i pedaggi e i diritti di utenza, sarebbe necessario un accurato vaglio giuridico per sincerarsi che l'articolo 75 del Trattato CEE sia pienamente rispettato e che non vi sia incompatibilità con l'articolo 76 del Trattato CEE, il quale vieta agli Stati membri d'introdurre nuovi tributi sui vettori non residenti fino a che non sia attuata la politica comune dei trasporti prevista all'articolo 75, paragrafo 1, lettera c), del Trattato CEE.

<sup>(1)</sup> GU n. C 208 dell'8. 8. 1988, pag. 29

<sup>(2)</sup> GU n. C 75 del 20. 3. 1991, pag. 1

<sup>(3)</sup> GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 18



### 3. Osservazioni specifiche

#### 3.1. (Nuovo) settimo considerando

3.1.1. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia accolto l'idea espressa in precedenza dallo stesso Comitato secondo cui l'imposta sui carburanti è « particolarmente adatta all'attuazione del principio della territorialità ».

#### 3.2. (Nuovo) ottavo considerando

3.2.1. Il Comitato si compiace che vengano presi in considerazione i costi relativi all'ambiente.

#### 3.3. (Nuovo) tredicesimo considerando

3.3.1. Il Comitato si compiace della modifica pur facendo presente che ci vorrà molto tempo prima che possa essere realizzato un modello comune ideale per i costi delle infrastrutture e per i costi esterni.

#### 3.4. Ottavo (vecchio) considerando

3.4.1. Il Comitato presume che il testo in esame sia stato soppresso perché il Consiglio non accetterà facilmente il ruolo di negoziatore della Commissione. Il Comitato ritiene comunque che l'impatto della tassazione sugli autoveicoli nei paesi terzi non possa essere ignorato.

#### 3.5. Articolo 2 — Definizioni

3.5.1. « Autostrada »: si può dedurre che debbano essere soddisfatti tutti e tre i criteri?

« Pedaggio »: per semplicità amministrativa non è necessario che i pedaggi siano esattamente commisurati alla distanza percorsa.

3.5.2. « Diritti di utenza »: sarebbe stato utile che la Commissione precisasse la sua idea con esempi.

#### 3.6. Articolo 2, paragrafo 2

3.6.1. L'articolo in esame non dovrebbe essere applicato per avvantaggiare veicoli di proprietà pubblica rispetto a concorrenti dei settori privati. Non dovrebbe discriminare i servizi locali di trasporto commissionati al settore privato.

#### 3.7. Articolo 3, paragrafo 2

3.7.1. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia accolto la sua proposta di modifica.

#### 3.8. Articolo 4

3.8.1. Il Comitato esprime preoccupazione per la portata dell'articolo in esame: è ad esempio poco chiaro in relazione alla « tariffazione delle strade » e all'inserimento dei costi dell'inquinamento nel calcolo dell'imposizione (vedere quanto è detto nel precedente parere).

3.8.2. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia accolto la sua proposta di tenere distinti i pedaggi di carattere generale da quelli previsti specificamente per il parcheggio.

#### 3.9. Articolo 5, paragrafo 1, lettera b)

3.9.1. Nei precedenti pareri il Comitato aveva fatto presente che la formulazione era troppo imprecisa. Il problema permane tuttora.

#### 3.10. Nuovo articolo 5, paragrafo 1, lettera d)

3.10.1. La disposizione in esame sembra eccessivamente dettagliata.

#### 3.11. (Nuovo) articolo 5, paragrafo 2

3.11.1. Se i pedaggi sono da considerare come ammissibili, allora la disposizione in esame è eccessivamente restrittiva. Gli Stati membri dovrebbero avere la facoltà d'introdurre pedaggi sui ponti, oppure, ad esempio, nel contesto di sistemi di tariffazione della rete stradale.

#### 3.12. (Nuovo) articolo 8, paragrafo 3

3.12.1. I riesami a cadenza biennale potrebbero essere troppo ravvicinati. In ogni caso la relazione dovrebbe essere trasmessa anche al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, il quale dovrebbe essere consultato su ogni proposta mirante a modificare le aliquote.

#### 3.13. (Nuovo) articolo 9

3.13.1. Il Comitato si compiace del nuovo articolo in esame. La relazione e le proposte dovrebbero essere trasmesse al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale.

#### 3.14. Nuovo articolo 11 (vecchio articolo 10)

3.14.1. In apparenza questo articolo sembrerebbe interessante nell'ottica della sussidiarietà, tuttavia il Comitato mantiene l'idea già espressa nel 1991.

3.14.2. Stando alla logica, per soddisfare i requisiti della territorialità non dovrebbe intervenire alcuna discriminazione fra le prassi degli Stati membri; inoltre gli sconti dovrebbero essere concessi da tutti gli Stati membri oppure da nessuno.

#### 4. Osservazione supplementare

4.1. Il Comitato giudica allarmante che nella « scheda di valutazione dell'impatto » la Commissione dichiari che « l'applicazione della direttiva comporterà probabilmente un aumento dei costi di trasporto specialmente per i paesi periferici della Comunità » e che « l'aumento dei costi di trasporto, specialmente per quanto riguarda

le imprese meno solide e di dimensioni più ridotte dei paesi periferici, avrà probabilmente un effetto negativo sulla loro competitività ».

4.2. Questo non favorisce certo la « coesione » e sarebbe opportuno che la Commissione e il Consiglio contemplassero seriamente misure di aiuto alle regioni periferiche che siano idonee a controbilanciare tali effetti.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

#### **Parere sul tema le relazioni della Comunità Europea con i paesi dell'Europa Centrale e Orientale — Bulgaria e Romania**

(93/C 19/23)

Il 30 giugno 1992 il Comitato economico e sociale, conformemente all'articolo 20, terzo comma, del Regolamento interno, ha deciso di stilare un parere sulle relazioni della Comunità europea con i paesi dell'Europa centrale e orientale concentrandosi questa volta sulle « Relazioni della Comunità europea con la Bulgaria e la Romania ».

La Sezione « Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo » è stata invitata a preparare il lavoro del Comitato sull'argomento e ha quindi approvato il proprio parere il 5 novembre 1992 (Relatore: J.P. Petersen).

La Sezione ha approvato il parere alla luce della situazione globale e dello stadio raggiunto nei negoziati fra la Comunità europea e, rispettivamente, la Bulgaria e la Romania nel settembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, a grande maggioranza (2 astensioni), il seguente parere.

#### **Sintesi del parere**

L'approccio presentato dalla Commissione all'inizio del 1990 per gli accordi di associazione prevede, oltre alla graduale creazione di una zona di libero scambio, alla liberalizzazione della prestazione dei servizi, al ravvicinamento delle legislazioni, alla libera circolazione dei lavoratori e ad una più intensa collaborazione in campo economico, sociale e finanziario, anche l'istituzionalizzazione del dialogo politico e della cooperazione in campo culturale (punto 1.8).

Questi accordi preferenziali, denominati accordi europei perché contemplano anche il dialogo politico, possono essere stipulati, in linea di massima, con tutti i paesi dell'Europa orientale per un periodo indeterminato. Per la Comunità degli Stati indipendenti (CSI) e per la Georgia occorrerà in ogni caso definire un'impostazione

specificata ispirata alla filosofia sviluppata dalla Comunità europea per gli accordi di partenariato e cooperazione. La condizione determinante per gli accordi europei è che il processo di trasformazione politica, sociale ed economica nei paesi associati proceda con successo e che l'introduzione della democrazia e dell'economia di mercato abbiano già raggiunto uno stadio irreversibile. Il Comitato ha più volte esortato la Commissione ad avviare negoziati di associazione specifici solo dopo aver esaminato caso per caso i processi di riforma varati nei singoli paesi in campo politico ed economico (punto 1.9).

Nel parere sugli accordi europei stipulati con i cosiddetti « paesi di Visegrad » (Polonia, Ungheria e Repubblica federativa ceca e slovacca) il Comitato ha approfondito la filosofia adottata dalla Comunità europea in materia di associazione e ne ha dato un giudizio positivo. Il

Comitato si compiace che la Commissione abbia ora avviato negoziati di associazione anche con la Bulgaria e la Romania. Essi mirano alla conclusione di accordi europei il cui contenuto dovrebbe sostanzialmente ricalcare quello degli accordi stipulati il 16 dicembre 1991 con la Polonia, l'Ungheria e la Repubblica federativa ceca e slovacca (RFCS). Alla luce dei dati sinora disponibili, i rilievi e le raccomandazioni aggiuntive del Comitato in merito a tali accordi valgono integralmente anche per i progetti di accordo con la Bulgaria e la Romania ora in esame (punti 2.1 e 2.2).

Il Comitato approva decisamente l'impegno delle parti contraenti di rafforzare le libertà politiche ed economiche, le quali costituiscono la chiave di volta dell'associazione. Vanno inoltre decisamente appoggiati sia l'intento dichiarato di proseguire insieme la costruzione di un nuovo ordinamento statale ed economico che si basi sullo stato di diritto, sul rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze, su un sistema multipartitico con elezioni libere e democratiche (a scrutinio segreto) sia la volontà di accelerare la liberalizzazione dell'economia in base ai principi dell'economia di mercato (punto 2.3).

Il Comitato ha più volte ribadito che, date le caratteristiche culturali e sociali proprie dell'Europa, sarebbe impensabile contemplare uno spazio economico che non sia al tempo stesso anche uno spazio sociale. Per questo invita nuovamente il Consiglio a menzionare nel preambolo degli accordi europei anche la dimensione sociale dell'opera di unificazione europea e ad accennare alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, che i Capi di stato e di governo della Comunità hanno adottato, anche se non all'unanimità, nel dicembre 1989. Il Comitato constata inoltre con preoccupazione che la difesa dei principi della «giustizia sociale», che era stata purtuttavia evidenziata come «fondamento dell'associazione» negli accordi europei siglati con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS, non è più citata nel preambolo dei nuovi accordi (punto 2.4).

Circa l'opzione dell'adesione menzionata nel preambolo degli accordi è pure opportuno tener presente che le future adesioni si situeranno in un quadro sostanzialmente modificato: il mercato interno, l'Unione economica e monetaria, la politica estera e la sicurezza, come pure il cosiddetto «acquis», o patrimonio, della Comunità sono parole d'ordine che sostanzialmente comportano notevoli impegni per i potenziali stati membri, con condizioni che tutti i paesi aspiranti all'adesione non potranno soddisfare rapidamente. Per questo motivo la Commissione dovrebbe studiare e mettere a punto con la massima sollecitudine nuove formule od opzioni nel quadro di un approccio coerente in materia di adesione (punto 2.5).

Già nel parere emesso sugli accordi europei stipulati con i paesi di Visegrad il Comitato ha invitato le parti contraenti ad associare le categorie della vita economica e sociale al dialogo politico. Esso propone pertanto

d'inserire negli accordi europei delle disposizioni in base alle quali, durante la prima fase del periodo transitorio, il consiglio dell'associazione assicurerà la partecipazione delle categorie della vita economica e sociale al dialogo politico. A partire dalla seconda fase tale dialogo dovrà intervenire nel quadro di un comitato consultivo di associazione delle categorie della vita economica e sociale. Questa cooperazione dovrà inquadrarsi in un dialogo di più vasto respiro cui dovranno partecipare le categorie della vita economica e sociale sia della Comunità europea che dei paesi dell'Europa centrale ed orientale (punti 2.7 e 2.8).

Il Comitato approva l'inserimento di una disposizione in base alla quale il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, come pure l'osservanza dei principi dell'economia di mercato, costituiscono elementi fondamentali dell'associazione. Esso raccomanda però al tempo stesso d'inserire come «elemento fondamentale dell'associazione» anche la garanzia dei diritti sociali fondamentali e il rispetto dei diritti delle minoranze. Tali disposizioni implicano che in caso di mancato rispetto di tali obblighi potranno essere adottati opportuni provvedimenti (punto 2.9).

Per quanto riguarda la libera circolazione delle merci il Comitato approva l'approccio asimmetrico adottato in quanto esso dà un effettivo supporto ai difficili processi di ristrutturazione necessari nei paesi associati. Visto il drammatico crollo delle economie di questi paesi, per i prodotti industriali la Comunità dovrebbe per parte sua adoperarsi a ridurre il periodo di sei anni previsto per la completa abolizione dei dazi doganali e a realizzare più rapidamente l'indispensabile apertura del mercato. Sarebbe opportuno rammentare di tanto in tanto che l'articolo 110 del Trattato di Roma impegna espressamente la Comunità ad agire nell'interesse di una politica di liberalizzazione degli scambi. Il Comitato ritiene che questo impegno sia troppo spesso eluso (punto 2.12).

Per quanto riguarda i settori sensibili, vale a dire il tessile, i prodotti CEEA e i prodotti agricoli, il Comitato rammenta anche qui le relative disposizioni previste in sede dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) e le premesse materiali necessarie alla creazione di zone di libero scambio. Anzitutto, la condizione fondamentale consiste nell'eliminare, per «quasi l'intero volume degli scambi» i dazi doganali negli scambi di merci bilaterali e altre disposizioni restrittive degli scambi. Per motivi di conformità al GATT, a termine non sarà possibile sottrarre all'apertura del mercato nessun comparto, nemmeno l'agricoltura (punto 2.15).

Per evitare che eccessive importazioni di prodotti particolarmente sensibili contribuiscano ad appesantire ulteriormente la situazione sul mercato agricolo della Comunità, il Comitato ribadisce la proposta che gran parte delle eccedenze agricole bulgare e romene venga esportata contro valuta forte nei paesi limitrofi dell'Europa orientale. Al tempo stesso il potenziale agricolo e industriale dei partner dell'Europa orientale dovrebbe

essere orientato anche alla produzione di prodotti agricoli a scopi industriali ed energetici (punti 2.27-2.29).

Il Comitato annette particolare importanza alle consultazioni previste nei casi che vengano constatate pratiche di dumping. Esso ritiene che i codici del GATT vadano integralmente rispettati. Il fatto che i paesi partner dell'Europa orientale vengano classificati sin dall'inizio come stati con un'economia di mercato può essere tollerato per motivi politici. Si può prevedere che nei prossimi anni la Commissione non potrà sempre procedere agevolmente a un raffronto imparziale fra il prezzo all'esportazione e il cosiddetto « valore normale » della merce in conformità del regolamento antidumping della Comunità (punto 2.32).

Una condizione importante per poter beneficiare delle disposizioni relative alla libertà degli scambi è la prova concreta dell'origine delle merci. Il Comitato ha più volte appoggiato la richiesta dei partner orientali per il cumulo multilaterale. La Commissione non ha acconsentito a tale richiesta, con la conseguenza che le regole relative all'origine (estremamente restrittive) stipulate negli accordi interinali con i paesi di Visegrad hanno rappresentato un forte ostacolo all'intensificazione degli scambi di merci. Dato che solo un dispositivo uniforme per l'accertamento dell'origine potrà essere utile a una maggiore divisione del lavoro in Europa, il Comitato suggerisce d'inserire in tutti gli accordi europei stipulati con i paesi dell'Europa centrale e orientale le regole d'origine attualmente in vigore nel quadro CEE/EFTA, oppure di optare sin d'ora per le disposizioni che saranno adottate nel quadro del SEE, prevedendo anche un criterio alternativo basato su percentuali (cumulo « paneuropeo ») (punti 2.33-2.35).

Il Comitato è favorevole agli accordi sulla libertà di circolazione dei lavoratori, ma constata che anche in questo caso non sono state convenute disposizioni sui lavoratori dei paesi dell'Europa orientale non occupati legalmente nella Comunità. Il Comitato ribadisce altresì il suo rammarico che la Commissione non sia riuscita ad accennare (nemmeno in un protocollo) al limitato margine di manovra di cui la Comunità disporrà a medio termine sotto il profilo della libertà di circolazione. Il Comitato ritiene urgente rivedere a fondo la complessa e variegata problematica della « libertà di circolazione dei lavoratori » fra la Comunità europea e i paesi associati e avanzare proposte per soluzioni durevoli nel quadro di un approccio coerente al problema dell'immigrazione, tali da evitare di suscitare grandi speranze che si trasformerebbero poi in cocenti delusioni (punti 2.37-2.39).

Il Comitato è favorevole alla decisione di valutare tutti gli aiuti statali concessi dalla Bulgaria e dalla Romania in base alle disposizioni previste in materia dal Trattato CEE. Esso ritiene inoltre che sarebbe opportuno prevedere negli accordi l'intero meccanismo comunitario dei controlli sugli aiuti in modo che la concorrenza possa

essere efficacemente protetta da distorsioni provocate dagli aiuti di Stato nell'intero territorio della Comunità e dei paesi associati (punti 2.25 e 2.47).

Il ravvicinamento delle legislazioni della Bulgaria e della Romania al diritto comunitario costituisce una condizione importante per l'integrazione economica (e sociale) di questi due stati nella Comunità europea. Il Comitato constata in ogni caso che non è stata prevista una graduatoria delle priorità in proposito. È urgente che le imprese delle parti contraenti dispongano di margini di manovra certi e di maggiori possibilità organizzative in modo da poter rafforzare la competitività, fronteggiare in maniera flessibile la crescente pressione esercitata da società internazionali dei paesi terzi, come pure creare posti di lavoro durevoli (punti 2.48-2.50).

Per quanto riguarda la cooperazione economica il Comitato ritiene che sarebbe stato di gran lunga più utile limitarsi in un primo tempo ad indicare solo alcuni aspetti evidenziando chiaramente le azioni prioritarie. In proposito il Comitato contempla soprattutto ambiti d'azione quali le infrastrutture, l'istruzione e la formazione, come anche l'energia nucleare (punto 2.53).

Circa la cooperazione finanziaria, è indispensabile attuare uno stretto coordinamento dei mezzi disponibili fra le parti contraenti. A tal fine sarà necessario seguire costantemente l'evoluzione sia delle prestazioni finanziarie complessive offerte alla Bulgaria e alla Romania, sia dell'impiego dei fondi coordinandoli reciprocamente nel comitato di associazione e verificando insieme l'efficienza dell'utilizzo di tali mezzi finanziari. Il consiglio di associazione dovrà essere regolarmente informato di tali risultati (punto 2.62).

## 1. Introduzione

1.1. Già vent'anni fa i capi di Stato e di governo degli Stati membri della Comunità europea avevano affermato la loro volontà di condurre una politica commerciale comune nei confronti dei paesi dell'Est europeo a partire dal 1° gennaio 1973; gli Stati membri avevano dichiarato di essere risolutamente intenzionati a promuovere una politica di cooperazione fondata sulla reciprocità nei confronti di tali paesi. Il 1° gennaio 1973 segnava una svolta importante nella misura in cui a partire da tale data gli Stati membri della Comunità europea non potevano più negoziare o concludere accordi commerciali bilaterali con i paesi dell'Europa centro-orientale. Quando, alla fine del 1974, spirarono anche gli accordi commerciali bilaterali stipulati anteriormente al 1973 la Comunità europea propose ai membri del CMEA (Consiglio di mutua assistenza economica in genere conosciuto con la sigla Comecon) di concludere accordi commerciali bilaterali con la Comunità. Ad eccezione della Romania non intervenne alcuna reazione diretta dei paesi del CMEA. Per parte sua questo presentò invece all'inizio del 1976 un progetto di accordo quadro tra il Consiglio di mutua

assistenza economica e la Comunità europea sui principi che avrebbero dovuto governare le relazioni reciproche. A sua volta la Commissione propose un documento da cui traspare già chiaramente la cosiddetta politica dell'approccio parallelo perseguita dalla Comunità: allo scopo di creare migliori premesse per un ampliamento degli scambi di merci e servizi si esortava a stipulare accordi commerciali bilaterali fra la Comunità e i singoli Stati membri del Consiglio di mutua assistenza economica. In aggiunta, fra le due istituzioni andavano instaurati rapporti « a livello di lavoro » per l'esame di temi di carattere generale.

1.2. In questa sua politica la Comunità europea poteva essere certa dell'appoggio dei paesi più piccoli dell'Europa centrale, ai quali la conclusione di accordi bilaterali con la Comunità offriva l'occasione di sottrarsi almeno in parte all'influenza predominante dell'Unione Sovietica sul fronte delle relazioni economiche esterne, con implicazioni sia politiche che economiche. Fu però soltanto la Romania a cogliere l'opportunità offerta. Alla fine del 1980 la Comunità stipulò due accordi che non si limitavano a migliorare l'accesso della Romania al mercato comune per numerosi prodotti, ma prevedevano al tempo stesso anche l'istituzione di un comitato misto con il compito di seguire costantemente l'evoluzione degli scambi e il corretto funzionamento degli accordi in vigore.

1.3. Non mancano ipotesi tese a spiegare per quale motivo la Romania si è azzardata a percorrere la propria strada nei confronti della Comunità europea. Non vi è dubbio che l'iniziativa romena non ha travalicato il margine di manovra che l'Unione Sovietica le aveva concesso in materia di politica estera. È pure vero che, per motivi di ordine storico e politico, la Romania ha potuto assolvere un proprio ruolo (specifico) nel consesso delle economie centralizzate dell'Europa orientale. Le truppe sovietiche sono state ritirate sin dalla metà del 1958, e il regime comunista basato sul terrore e saldamente al potere ha fatto della Romania uno degli alleati più sicuri dell'Unione Sovietica. Ciò ha costituito al tempo stesso una delle ragioni essenziali per cui nella seconda metà degli anni '60 la Romania ha potuto introdurre temporaneamente delle misure di liberalizzazione sconosciute in altri paesi del CMEA [H. Vastag, G. Mandics und M. Engelmann, *Temeswar. Symbol der Freiheit* (Timisoara: simbolo della libertà), Wien-München 1992]. Ciò si è concretato non solo in chiare tendenze liberalizzatrici dell'economia romena ma anche in svariati contatti con i governi occidentali. Sotto il profilo della politica estera non va sottovalutata la decisione del governo di Bucarest di non partecipare alla repressione della primavera di Praga. I provvedimenti temporanei di liberalizzazione, che possono essere interpretati anche come un'astuta mossa politica nei confronti dei paesi occidentali, sono stati immediatamente ricompensati dall'Occidente. La Romania è stato l'unico paese europeo del CMEA ad aderire al Fondo monetario internazionale (FMI) e alla Banca europea già nel 1972; inoltre, sin dall'inizio del 1974 il paese è stato inserito nell'elenco dei beneficiari delle preferenze autonome (SPG) accordate dalla Comunità economica europea ai paesi in via di sviluppo.

1.4. Dato che l'accordo commerciale del 1980 era relativamente limitato, verso la metà degli anni '80 la Comunità auspicò un ampliamento della parte concernente la politica commerciale prevedendo ad esempio un migliore accesso dei prodotti agricoli romeni al mercato della Comunità e un'intensificazione delle iniziative di cooperazione in campo industriale e scientifico. I negoziati presero avvio nel 1987 ma dovettero essere sospesi nell'aprile del 1989. Nel frattempo, infatti, in Romania si erano registrate continue violazioni dei diritti dell'uomo che avevano assunto vaste proporzioni, e la « Securitate » era diventata uno strumento dello strapotere politico del dittatore Ceaucescu. Non furono però rispettati nemmeno gli impegni assunti con l'accordo commerciale del 1980. Il 20 dicembre 1989 la Comunità, sotto l'impatto dei sanguinosi massacri di Timisoara, fu indotta a congelare temporaneamente l'accordo commerciale. Dopo solo due giorni la caduta della dittatura di Ceaucescu consentì ai romeni di affacciarsi alla libertà. Le relazioni diplomatiche con la Comunità vennero riprese a fine marzo 1990. Il Consiglio abilitò la Commissione europea a negoziare un accordo commerciale e di cooperazione che poté essere già siglato il 22 ottobre 1990. L'approvazione da parte del Parlamento europeo venne tuttavia ritardata da nuove violazioni dei diritti dell'uomo, per cui l'accordo entrò in vigore solo il 1° maggio 1991.

1.5. La firma della « Dichiarazione comune » sull'avvio di relazioni ufficiali fra la Comunità europea e il Consiglio di mutua assistenza economica ha costituito la pietra miliare della normalizzazione lungamente attesa nelle relazioni con gli altri paesi del CMEA, fra cui anche la Bulgaria. Con tale dichiarazione le due parti contraenti si impegnavano a sviluppare la collaborazione nei settori di rispettiva competenza che presentavano interesse per entrambe le parti. Dal tavolo dei negoziati era così definitivamente rimosso l'ostacolo costituito dalla ripetuta richiesta del CMEA di contatti sovranazionali fra la CEE e il CMEA. Ogni paese del CMEA ha quindi deciso direttamente dell'avvio di relazioni diplomatiche e di negoziati commerciali con la Comunità. Al Vertice di Rodi, nel dicembre 1988, « il Consiglio europeo ha espresso il suo compiacimento per la « disponibilità dei membri europei del CMEA a sviluppare relazioni con la Comunità europea e riaffermata la sua intenzione a favorire le relazioni economiche e la cooperazione con essi, tenendo conto della situazione specifica di ciascun paese, per poter sfruttare le possibilità esistenti in modo reciprocamente vantaggioso ».

1.6. Solo alcune settimane dopo la firma della Dichiarazione comune la Comunità europea ha instaurato relazioni diplomatiche con sei paesi europei del CMEA. Il 24 settembre 1990 si è potuto siglare con la Bulgaria un accordo decennale sul commercio e sulla cooperazione commerciale ed economica poi entrato in vigore il 1° novembre 1990. Inoltre, a partire dal

1° gennaio 1991 la Comunità ha esteso alla Bulgaria il sistema delle preferenze generalizzate ed eliminato o sospeso le restrizioni quantitative cui erano soggette le importazioni da tale paese.

1.7. Il Comitato è convinto che l'avvio di relazioni diplomatiche e la conclusione di accordi commerciali e di cooperazione costituiscano componenti irrinunciabili del processo d'integrazione politica ed economica. Ciò rafforza infatti il dialogo fra gli Stati e approfondisce la cooperazione politica a livello europeo. Questo accordo offre alla Comunità uno strumento che, al di là delle numerose possibilità degli aiuti a breve termine, è idoneo a fornire anche a medio termine un supporto economico ai processi di riforma e di rinnovamento avviati nei vicini paesi dell'Europa orientale.

1.8. Indubbiamente gli accordi detti della «prima generazione» sono importanti al tempo stesso perché hanno spianato la strada verso la fase successiva del processo di ravvicinamento paneuropeo, ossia un ulteriore miglioramento qualitativo della cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale. In pratica si tratta del passaggio dalla cooperazione all'associazione. L'approccio presentato dalla Commissione all'inizio del 1990 per gli accordi di associazione prevede, oltre alla graduale creazione di una zona di libero scambio, alla libera circolazione dei lavoratori, alla liberalizzazione della prestazione dei servizi, al ravvicinamento delle legislazioni e ad una più intensa collaborazione in campo economico, sociale e finanziario, anche l'istituzionalizzazione del dialogo politico e della cooperazione in campo culturale.

1.9. Questi accordi (preferenziali), denominati accordi europei perché contemplano anche il dialogo politico, possono essere stipulati, in linea di massima, con tutti i paesi dell'Europa orientale per un periodo indeterminato. Per la Comunità degli Stati indipendenti (CSI) e la Georgia occorrerà tuttavia definire un'impostazione specifica sviluppata dalla Comunità europea per gli accordi di partenariato e cooperazione. La condizione decisiva è che il processo di trasformazione politica, sociale ed economica nei paesi associati proceda senza intoppi e che l'introduzione della democrazia e dell'economia di mercato abbiano raggiunto già uno stato irreversibile. Il Comitato ha più volte esortato la Commissione ad avviare negoziati di associazione specifici solo dopo aver esaminato caso per caso i processi di riforma varati nei singoli paesi in campo politico ed economico. Il Comitato presuppone inoltre che le controparti dell'Europa orientale impegnate nei negoziati siano governi stabili e legittimati da un regime democratico.

## 2. Gli accordi europei con la Bulgaria e la Romania

2.1. Nel parere sugli accordi europei stipulati con i paesi di Visegrad il Comitato economico e sociale ha approfondito la filosofia adottata dalla Comunità europea in materia di associazione e ne ha dato un giudizio

positivo perché si presta naturalmente ad assicurare e a promuovere l'ulteriore sviluppo delle relazioni politiche, economiche e sociali nei confronti degli Stati dell'Europa orientale<sup>(1)</sup>. Solo con una politica attiva di associazione sarà possibile eliminare progressivamente gli squilibri economici e sociali fra la Comunità e i partner dell'Europa centrale e orientale. Nel frattempo il problema è divenuto molto più pressante perché tutte quelle energie spirituali che si erano sprigionate con la conquista della democrazia vengono rapidamente smorzate da tutta una serie di fenomeni che caratterizzano la vita quotidiana dell'era postcomunista e con cui si scontrano i cittadini dei paesi dell'Europa orientale in via di trasformazione, ad esempio l'incertezza con cui sono state promosse le riforme, il crollo delle relazioni commerciali preesistenti, la generale flessione delle diverse componenti dell'economia, gli elevati tassi d'inflazione e la crescente disoccupazione [K.A. Körber in: *Nach dem Sozialismus. Wie geht es weiter mit den neuen Demokratien in Europa?* (Il post-socialismo: l'evoluzione delle nuove democrazie europee) (Protocollo del 93° colloquio di Bergerdorf su problemi della libera società industriale, Berlino, 13 e 14 luglio 1991)]. La Comunità europea deve far fronte a particolari responsabilità: ha il dovere d'intervenire offrendo prospettive sicure ai paesi che hanno avviato le riforme e convincendoli che non possono tenersi in disparte.

2.2. Il Comitato si compiace che nel maggio di quest'anno la Commissione abbia avviato negoziati di associazione con la Bulgaria e la Romania. Essi mirano alla conclusione di accordi europei il cui contenuto dovrebbe sostanzialmente ricalcare quello degli accordi stipulati il 16 dicembre 1991 con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS. Dai dati disponibili si può concludere che i rilievi e le raccomandazioni aggiuntive del Comitato in merito a tali accordi valgono integralmente anche per i progetti di accordo con la Bulgaria e la Romania ora in esame. Dato che, in attesa dell'entrata in vigore degli accordi, le disposizioni relative agli scambi e alle questioni commerciali entreranno in vigore anticipatamente nel quadro di accordi interinali, il Comitato si riserva di pronunciarsi nella sede più appropriata anche sulle esperienze fatte con quest'ultimo tipo di accordi.

## Preambolo

2.3. Il Comitato approva decisamente la volontà delle parti contraenti di concorrere al rafforzamento delle libertà politiche ed economiche, le quali costituiscono la chiave di volta dell'associazione. L'intento dichiarato di proseguire insieme la costruzione di un nuovo ordinamento statale ed economico che si basi sullo stato di diritto, sul rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze, su un sistema multipartitico con elezioni libere e democratiche (a scrutinio segreto) come anche la volontà di accelerare la liberalizzazione dell'economia in base ai principi dell'economia di mercato non possono che essere decisamente approvati. Particolare attenzione merita il chiaro impegno delle parti contraenti a rispettare gli obblighi assunti nel quadro del processo della CSCE, specie per quanto concerne la piena realiz-

(1) GU n. C 339 del 31. 12. 1991.

zazione dei principi e delle disposizioni degli atti conclusivi di Helsinki, dei documenti conclusivi dei successivi incontri di Vienna e di Madrid, della Carta di Parigi per una nuova Europa e della Carta europea dell'energia.

2.4. Il Comitato ha più volte ribadito che, date le caratteristiche culturali e sociali proprie dell'Europa, sarebbe impensabile contemplare uno spazio economico che non sia al tempo stesso anche uno spazio sociale. Esso invita quindi nuovamente il Consiglio a menzionare nel preambolo degli accordi europei anche la dimensione sociale dell'opera di unificazione europea e di accennare alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori che i Capi di Stato e di governo della Comunità hanno adottato, anche se non all'unanimità, nel dicembre 1989. Il Comitato si chiede a che cosa servano il cenno retorico del protocollo sulla politica sociale del progetto di trattato sull'Unione europea e la Dichiarazione degli 11 Stati membri a procedere sulla via indicata dalla Carta sociale del 1989 se già il preambolo degli accordi europei trascurava di menzionare proprio la Carta sociale. Il Comitato rileva inoltre con preoccupazione che la difesa dei principi della giustizia sociale, pur tuttavia evidenziata come «fondamento dell'associazione» negli accordi europei siglati con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS, non è più citata nel preambolo dei nuovi accordi. È lecito chiedersi se nel frattempo nella Comunità europea sia aumentata l'influenza di quei consiglieri che già da tempo non vedono di buon occhio le concessioni che i sistemi economici occidentali hanno dovuto fare ai processi sociali: creazione dello stato sociale, assistenza ai poveri, prestazioni pubbliche, collaborazione con i sindacati, tentativi per addivenire ad una giusta distribuzione dei redditi e responsabilità dello Stato (in campo economico, finanziario e sociale), responsabilità dello stato riguardo al funzionamento del sistema economico nel suo insieme cui esso fa fronte creando condizioni generali adeguate ed affidabili (J.K. Galbraith, *Ein Rezept namens Kapitalismus*. In: *Die Zeit*, n° 44 — 26 oktober 1990). In proposito risulta necessario un chiarimento del Consiglio, non da ultimo alla luce della dichiarazione del Consiglio europeo rilasciata al Vertice di fine giugno 1991, sulla necessità di rafforzare la dimensione sociale contestualmente all'Unione politica ed all'Unione economica e monetaria (Rapporto della Commissione CE riguardante l'Europa e la problematica dell'allargamento (allegato alle conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 1992).

2.5. La Bulgaria e la Romania, come già i paesi di Visegrad, aspirano di poter, a suo tempo, entrare a far parte della Comunità europea. Il Comitato appoggia il desiderio delle parti contraenti dell'Europa orientale d'inserire nel preambolo degli accordi europei un accenno all'opzione dell'adesione. Al tempo stesso il Comitato condivide il parere del Consiglio e della Commissione europea di avvalersi della struttura dinamica ed evolutiva degli accordi europei per una più stretta concertazione nel modellare il partenariato con tali paesi e per

preparare in maniera sistematica l'adesione cui essi aspirano. Al riguardo è pure opportuno tener presente che, come rammentato dalla Commissione nel rapporto «l'Europa e la problematica dell'ampliamento», le future adesioni si situeranno in un quadro sostanzialmente modificato: il mercato interno, l'Unione economica e monetaria, la politica estera e della sicurezza, come pure il cosiddetto «acquis», o patrimonio, della Comunità sono parole d'ordine che sostanzialmente comportano notevoli impegni per i potenziali Stati membri, con condizioni che tutti i paesi aspiranti all'adesione non potranno soddisfare rapidamente. Per questo motivo la Commissione dovrebbe studiare e mettere a punto con la massima sollecitudine, nel quadro di una filosofia coerente dell'adesione, nuove formule od opzioni che sviluppino ulteriormente l'attuale architettura delle organizzazioni europee e creino uno spazio politico europeo.

### Dialogo politico

2.6. Gli accordi europei offrono il quadro istituzionale per un dialogo politico destinato ad accompagnare e consolidare il ravvicinamento tra la Comunità europea e i paesi associati. Costituendo la piattaforma per scambi di vedute su pressanti problemi bilaterali e multilaterali esso offre il fondamento per nuove relazioni improntate alla solidarietà e crea nuove forme di cooperazione fra le parti contraenti. Il dialogo politico si svolge, a livello ministeriale, nell'ambito del consiglio di associazione e, a livello parlamentare, nell'ambito del comitato parlamentare di associazione.

2.7. Il Comitato ha sempre attribuito al dialogo politico un valore di «bussola» per il processo d'integrazione paneuropeo. Nell'attuale fase di potenziamento della cooperazione europea e multilaterale, e in un momento di crescente complessità dei processi politici ed economici, l'informazione e la consultazione reciproca assolvono una funzione decisiva sia per i responsabili politici sia per i diversi gruppi che compongono la società. Già nel parere emesso sugli accordi europei stipulati con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS il Comitato ha invitato le parti contraenti ad associare le categorie della vita economica e sociale al dialogo politico. Esse sono infatti componenti irrinunciabili di una società pluralistica, e costituiscono la chiave di volta della cultura sociale e politica in Europa. Quanto più intenso sarà il dialogo fra queste categorie sociali, tanto più proficuo sarà il loro apporto al dialogo politico.

2.8. Il Comitato propone pertanto d'inserire negli accordi europei, nel titolo I «Dialogo politico», due nuovi articoli così formulati:

#### «Articolo ...

Durante la prima fase del periodo transitorio la partecipazione delle categorie della vita economica e sociale sarà assicurata dal consiglio di associazione. A partire dalla seconda fase tale dialogo si svolgerà nel quadro di un comitato consultivo di associazione composto dalle categorie della vita economica e sociale.

## Articolo ....

Il Protocollo n. 1 riguarda la cooperazione delle categorie della vita economica e sociale (Protocollo n. 1 riguardante la cooperazione delle categorie della vita economica e sociale. Le parti contraenti convengono che tale cooperazione dovrà inquadrarsi in un dialogo più ampio cui parteciperanno le categorie della vita economica e sociale della Comunità europea e dei paesi dell'Europa centrale ed orientale).

## Principi di carattere generale

2.9. I due accordi ora proposti presentano una nuova disposizione secondo cui il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, sanciti nell'Atto conclusivo di Helsinki e nella Carta di Parigi per una nuova Europa, al pari dell'osservanza dei principi dell'economia di mercato, costituiscono elementi fondamentali dell'associazione. Ciò implica che in caso di mancato rispetto di tali obblighi potranno essere adottati opportuni provvedimenti. Il Comitato si rammarica che sia venuta meno la possibilità, inizialmente prevista, di fare appello all'articolo 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Il Comitato invita a prevedere come «elemento dell'associazione», anche la garanzia dei diritti sociali fondamentali. Lo stesso vale altresì per il rispetto dei diritti delle minoranze, che secondo il Comitato è irrinunciabile e costituisce un elemento essenziale dell'associazione. Occorre infatti tener sempre ben presente che le minoranze sono dopotutto persone e non già semplici strascichi casualmente prodotti dalle vicende storiche (F. Elbe: *Zwischen Integration und nationaler Eigenständigkeit: wie findet Europa Zusammen?* (Fra integrazione e indipendenza nazionale: i problemi della coesione europea) (resoconto del 96° convegno di Bergerdorf sui problemi della società industriale libera). Tallinn, 30 e 31 maggio 1992. Inoltre, il Comitato presuppone che, tenuto conto delle recenti esperienze jugoslave, la nuova disposizione summenzionata varrà anche per i futuri accordi europei.

2.10. Il Comitato non vede alcun problema nel brano dell'accordo il quale prevede che il consiglio dell'associazione si riunirà durante i dodici mesi che precedono la fine della prima fase per valutare il passaggio alla seconda fase unitamente ad eventuali modifiche delle disposizioni di esecuzione in vigore, il tutto alla luce delle esperienze maturate fin dall'entrata in vigore dell'accordo. Per quanto lo si possa approvare senza riserve, questo punto dell'accordo è formulato in termini eccessivamente generici e potrebbe rivelarsi come un ostacolo alle decisioni nella cooperazione transnazionale fra le imprese. Importanti decisioni in materia d'investimenti potrebbero essere rinviare e prese solo quando le condizioni quadro dell'intera economia presenteranno elementi di stabilità a più lungo termine.

## Libera circolazione delle merci

2.11. L'obiettivo commerciale delle parti contraenti e la graduale creazione di una zona di libero scambio

entro un periodo non superiore a 10 anni. Come è già avvenuto con i paesi di Visegrad, la Comunità europea concederà la libertà degli scambi prima dei partner associati dell'Europa orientale. Per i prodotti industriali lo smantellamento dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative da parte della Comunità avverrà entro sei anni. Sono previste anche qui disposizioni specifiche per i tessili, i prodotti CEECA e i prodotti agricoli. Perché i loro sforzi di liberalizzazione vadano in porto la Bulgaria e la Romania dovranno probabilmente poter disporre dell'intero periodo transitorio di 10 anni. Qualora però la situazione globale dell'economia e l'evoluzione del settore economico considerato lo permettano i dazi doganali applicati negli scambi con la Comunità europea saranno ridotti prima di quanto inizialmente previsto.

2.12. Il Comitato approva l'approccio asimmetrico in quanto esso dà un effettivo supporto ai difficili processi di ristrutturazione necessari nei paesi associati. Visto il drammatico crollo delle economie di questi paesi, per i prodotti industriali la Comunità dovrebbe impegnarsi a ridurre il periodo di sei anni previsto per la completa abolizione dei dazi doganali all'importazione da parte della Comunità stessa e a realizzare più rapidamente l'indispensabile apertura del mercato. Sarebbe opportuno rammentare di tanto in tanto che l'articolo 110 del Trattato di Roma impegna espressamente la Comunità europea ad agire nel senso di una politica di liberalizzazione degli scambi. Il Comitato ritiene che questo impegno venga troppo spesso eluso. Ogniqualvolta ciò si verifica vengono a mancare le necessarie trasformazioni strutturali e si indebolisce la credibilità politica della Comunità.

2.13. La Bulgaria e la Romania possono introdurre deroghe temporanee sotto forma di dazi doganali più elevati per le industrie nascenti e per settori economici in fase di ristrutturazione o che incontrano difficoltà di altro tipo, ad esempio gravi problemi sociali. Il Comitato appoggia queste deroghe ma confida che l'eccezione (a causa della formulazione che si presta a varie interpretazioni) non diventi la regola. Il consiglio di associazione dovrebbe inoltre assicurare che il termine quinquennale venga rispettato ogni volta in maniera rigorosa e che tutte le deroghe cessino di produrre effetti al più tardi allo spirare del termine transitorio.

2.14. Il Comitato esorta nuovamente a far sì che le parti contraenti dell'Europa orientale adottino interamente, entro un termine da precisare, la nomenclatura combinata per la designazione delle merci, e questo per garantire che gli scambi delle merci avvengano senza intoppi. È al tempo stesso opportuna una riorganizzazione delle amministrazioni doganali e delle autorità responsabili del commercio estero dei paesi associati. La Comunità dovrebbe fornire rapidamente gli aiuti tecnici promessi, ma al tempo stesso avvalersi anche della vasta esperienza delle associazioni del settore del commercio e delle imprese commerciali della Comunità chiedendo loro un appoggio fattivo.



2.15. Per i settori sensibili, vale a dire il tessile, i prodotti CECA e i prodotti agricoli, dei protocolli aggiuntivi prevedono disposizioni specifiche il cui contenuto non è però noto con esattezza al momento della stesura del parere. Si presume che gli accordi ricalchino in parte il modello delle disposizioni adottate in materia nel quadro degli accordi europei stipulati con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS. Anche qui il Comitato rammenta le disposizioni previste in proposito in sede GATT e le premesse materiali necessarie alla creazione di zone di libero scambio. Anzitutto, la condizione fondamentale consiste nell'eliminare per «quasi l'intero volume degli scambi» sia i dazi doganali negli scambi bilaterali (fra le parti contraenti), sia le altre misure restrittive degli scambi (in entrambe le direzioni) (articolo XXIV 8b del GATT). Per motivi di conformità al GATT, a termine non sarà possibile sottrarre all'apertura del mercato nessun settore, nemmeno quello agricolo.

2.16. I dazi doganali della Comunità sugli scambi relativi ai tessili saranno ridotti progressivamente, sulla falsariga degli altri accordi europei, di modo che nel settimo anno dall'entrata in vigore degli accordi preferenziali si giungerà a una totale esenzione dai dazi doganali. Per parte loro la Bulgaria e la Romania smantelleranno i dazi doganali prima dello spirare del periodo transitorio di dieci anni in base ad un calendario da determinare. È stata convenuta una clausola di salvaguardia particolare che consentirà di tener conto delle disposizioni transitorie da negoziare nel quadro dell'Uruguay Round del GATT per i prodotti tessili e dell'abbigliamento.

2.17. Il Comitato tiene a far presente alla Commissione che le preferenze generalizzate concesse alla Bulgaria e alla Romania prima dell'entrata in vigore degli accordi interinali conclusi con tali paesi andranno soppresse nel rispetto dei termini. Al tempo stesso la soppressione delle preferenze non deve comportare, com'è avvenuto con i paesi di Visegrad, un peggioramento retroattivo del trattamento loro riservato. Altrimenti si riprodurrebbe un fenomeno che il Comitato giudica anomalo nel commercio internazionale, cioè che, ad esempio, i prodotti tessili e dell'abbigliamento provenienti dalla Bulgaria e dalla Romania e importati nella Comunità, anziché beneficiare come in passato dell'esenzione dai dazi doganali, sarebbero in futuro assoggettati allo smantellamento dei dazi conformemente agli accordi. Per entrambi i paesi ciò costituirebbe manifestamente un ostacolo alle esportazioni difficilmente conciliabile con la tanto sbandierata politica di apertura del mercato della Comunità. Ciò non terrebbe peraltro fede all'impegno inizialmente assunto dalla Commissione di evitare ad ogni costo che la conclusione di accordi europei comporti un peggioramento rispetto allo statu quo.

2.18. Vi è motivo di compiacimento nel fatto che il perfezionamento passivo dei prodotti di abbigliamento realizzati con stoffe a maglia o tessuti sarà esente

da dazi doganali con l'entrata in vigore del capitolo commerciale. Un rilievo critico va invece formulato per il fatto che, stando all'interpretazione della Commissione, questa esenzione si applicherà unicamente ai flussi di perfezionamento passivo assoggettati a contingenti. D'altro canto, gli scambi di perfezionamento passivo dei prodotti di abbigliamento per i quali è prevista la liberalizzazione beneficeranno della riduzione progressiva dei dazi doganali. A giudizio del Comitato non vi è giustificazione convincente per questa disparità di trattamento tra prodotti soggetti e non soggetti a contingenti. Sarebbe più giusto estendere l'esenzione dai dazi a tutti i prodotti dell'abbigliamento fabbricati con stoffe a maglia e tessuti nel quadro del perfezionamento passivo sin dall'entrata in vigore dei protocolli tessili.

2.19. I provvedimenti di liberalizzazione riservati ai prodotti CECA saranno disciplinati in un secondo protocollo aggiuntivo.

2.20. Le parti contraenti intendono procedere gradualmente anche nel settore siderurgico. Si prevede che la Comunità eliminerà interamente i dazi entro cinque anni. Per i due paesi associati sarà necessario il periodo transitorio decennale: il calendario per lo smantellamento dei dazi varierà a seconda del grado di sensibilità dei prodotti siderurgici CECA. Come già previsto negli accordi con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS, le restrizioni quantitative alle importazioni dei prodotti siderurgici CECA e le misure con effetto analogo verranno reciprocamente eliminate al momento dell'entrata in vigore dei protocolli sull'acciaio. Com'è detto nel documento fondamentale della Commissione sulla politica industriale, «un'impostazione aperta richiede che siano rispettate le regole del gioco da tutti gli altri partner commerciali, in quanto l'economia comunitaria diventerà sempre più sensibile a tali prassi, a mano a mano che aumenterà la sua apertura».

2.21. Circa le capacità di produzione di acciaio grezzo dei due partner orientali, esse sono di 15 milioni di tonnellate annue in Romania e di 5 milioni annue in Bulgaria; il Comitato appoggia l'idea della Commissione secondo cui durante le tornate dei negoziati sarebbe opportuno far presente agli interlocutori che le esportazioni di acciaio nella Comunità dovrebbero evolvere in maniera armoniosa senza provocare gravi turbative sul mercato comunitario. A causa del crollo del mercato interno e del venir meno dei mercati dell'Europa orientale le industrie siderurgiche di questi paesi hanno grandi difficoltà a smerciare i prodotti. Esse cercheranno quindi ad ogni costo di compensare i mancati sbocchi con maggiori esportazioni verso la Comunità.

2.22. L'eliminazione delle restrizioni quantitative nazionali alle importazioni provenienti dalla RFCS e dalla Polonia ha già provocato sensibili turbative sul mercato comunitario. Ad esempio, nel primo semestre del 1992 la RFCS ha più che raddoppiato, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, le esportazioni di acciai laminati (CECA) nella Repubblica federale di Germania, mentre l'incremento relativo alla Polonia è

stato del 90 % circa. A giudizio del settore siderurgico della Comunità questi tassi d'incremento possono essere realizzati unicamente con prezzi particolarmente bassi, inferiori di quasi il 25 % alla media ponderata di quelli praticati sul mercato. Per taluni prodotti siderurgici le esportazioni nella Comunità hanno assunto proporzioni tali che la Commissione si è vista costretta, sotto le pressioni della Francia, dell'Italia e della Repubblica federale di Germania, a prendere misure di salvaguardia contro le importazioni di nastri laminati a caldo, lamiere sottili e filo laminato provenienti dalla RFCS<sup>(1)</sup>. Nel frattempo l'industria siderurgica comunitaria ha sollecitato nuovi provvedimenti a tutela del settore.

2.23. Per evitare che anche l'associazione della Bulgaria e della Romania perturbi profondamente il mercato dell'acciaio, l'industria siderurgica della Comunità, appoggiata dal governo spagnolo, ha esortato ad assicurare che per un periodo transitorio le esportazioni siderurgiche dei due paesi verso la Comunità vengano limitate ai tradizionali flussi commerciali. Per periodo transitorio s'intenderebbe quel lasso di tempo durante il quale l'industria siderurgica bulgara e romena ricevono aiuti pubblici destinati alla ristrutturazione. Una volta realizzate la ristrutturazione, la privatizzazione d'industrie del settore siderurgico e l'introduzione di un divieto degli aiuti di stato sul modello della legislazione CEECA i mercati dovrebbero essere completamente aperti. La Comunità europea non sembra disposta — per lo meno sinora — ad accogliere tale proposta dell'industria siderurgica. Si pensa invece di convenire con la Bulgaria e la Romania una cosiddetta «clausola di salvaguardia per l'acciaio» che rimarrà in vigore fintanto che le imprese del settore siderurgico dei due paesi riceveranno aiuti di stato destinati alla ristrutturazione. Questo provvedimento dovrebbe assicurare che i due paesi in questione tengano conto della particolare sensibilità del mercato siderurgico comunitario. Il Comitato approva la proposta della Commissione in quanto essa tiene maggiormente conto degli impegni multilaterali assunti dalla Comunità rispetto all'opzione dell'autolimitazione su base contrattuale. Ciò presuppone tuttavia che in caso d'infrazioni alle regole convenute in materia di concorrenza, e quindi di relative forti perturbazioni sul mercato, la Commissione possa adottare e applicare senza indugi contromisure adeguate.

2.24. Per il settore del carbone la Comunità è disposta a ridurre i dazi doganali più rapidamente che per il settore siderurgico. Lo smantellamento progressivo si concluderà già quattro anni dopo l'entrata in vigore degli accordi. Per parte loro i partner orientali concluderanno questo processo al termine del periodo transitorio. In linea di massima la Comunità eliminerà le restrizioni quantitative alle importazioni entro un anno. Per taluni prodotti e regioni sono tuttavia previste deroghe

di quattro anni. Dal canto loro la Romania e la Bulgaria le elimineranno solo alla fine del periodo transitorio decennale.

2.25. Il Comitato giudica particolarmente importanti le disposizioni contenute nei protocolli comuni per i prodotti CEECA, protocolli che in questi accordi con la Bulgaria e la Romania prevedono impegni analoghi a quelli stipulati con gli accordi dei paesi di Visegrad. Il Comitato punta soprattutto la sua attenzione sugli aiuti di stato, definiti come incompatibili con il «corretto funzionamento» degli accordi in quanto compromettono gli scambi fra la Comunità e i paesi associati. Il Comitato fa appello alla Commissione affinché si avvalga appieno dei meccanismi disponibili sugli aiuti di stato anche nel quadro del consiglio di associazione, in modo da proteggere efficacemente la concorrenza dalle distorsioni provocate da tale tipo di aiuti nell'intero territorio della Comunità e dei paesi associati.

2.26. Gli scambi di prodotti agricoli trasformati non rientranti nell'Allegato II del Trattato CEE vengono disciplinati in un terzo protocollo aggiuntivo. Tali disposizioni, il cui tenore non era tuttavia ben noto al momento della stesura del parere, disciplinano la riduzione dei dazi doganali e dei prelievi aventi effetti analoghi come pure le restrizioni quantitative. Per gli scambi di prodotti agricoli, che interessano soprattutto merci contemplate nei capitoli 1-24 della nomenclatura combinata e nella tariffa doganale dei paesi associati, vengono disposte concessioni in base al principio della parità e della reciprocità; sono tuttavia esclusi prodotti che negli ultimi anni hanno formato oggetto di scambi «regolari» e di notevoli proporzioni.

2.27. La Bulgaria e la Romania dispongono di un notevole potenziale agricolo: la produzione potrà essere ulteriormente ampliata appena si metterà mano alle riforme anche in questo settore. I due paesi punteranno al massimo ad un incremento sostanziale delle loro esportazioni di prodotti agricoli nella Comunità, anche per prodotti soggetti ad un'organizzazione di mercato nell'ambito della Comunità. Il Comitato conviene con la Commissione sull'opportunità che nell'ambito del consiglio di associazione per ogni prodotto si studino costantemente le possibilità di ulteriori concessioni, da accordare sulla base del principio della reciprocità. Tali concessioni dovranno essere definite in funzione della sensibilità specifica dei prodotti, delle disposizioni della politica agricola comune della Comunità, dell'importanza che l'agricoltura assume per i paesi associati e di possibili risultati dell'Uruguay Round del GATT. Va tenuto presente che, malgrado la riforma per tappe decisa nel maggio 1992, per il momento non sarà praticamente possibile risolvere i gravi problemi che affliggono il mercato agricolo della Comunità, da molti anni soggetto a eccedenze strutturali. Sarebbe quindi fatale se la situazione del mercato agricolo della Comunità fosse ulteriormente aggravata da eccessive importazioni di prodotti particolarmente sensibili. Fra le parti contraenti sussistono, almeno al momento dell'elaborazione del presente parere, divergenze di vedute che non

<sup>(1)</sup> GU n. L 238 del 21. 8. 1992, pag. 26.

riguardano solo i contingenti all'importazione delle carni bovine ed ovine; problemi di rilievo sembra presentare anche la fissazione dei volumi delle preferenze, per quanto concerne ad esempio le prugne e le ciliegie, il vino e il tabacco.

2.28. Tenuto conto di tali tensioni sul mercato, il Comitato ribadisce la proposta, già formulata nel parere sugli accordi europei con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS, di far sì che buona parte delle eccedenze agricole venga esportata contro valuta forte nei paesi limitrofi dell'Europa orientale. Nel prossimo avvenire tali paesi, e certamente la Comunità degli Stati indipendenti (CSI), dovranno importare notevoli quantità di prodotti agricoli. Nei loro programmi di sostegno la Comunità o anche il gruppo dei « 24 » dovrebbero prevedere stanziamenti specifici per singole operazioni del genere in Bulgaria e in Romania. Siffatti aiuti dovrebbero essere concessi ai due paesi in esame per vari anni consecutivi: costituirebbero nel contempo un contributo efficace a sostegno dei processi di trasformazione economica portati avanti in Bulgaria e Romania.

2.29. Già da più di due anni il Comitato ha fatto presente che le trasformazioni economiche e sociali nei paesi dell'Europa centrorientale avrebbero avuto incidenze più o meno marcate sui mercati agricoli della Comunità. Nel parere formulato a suo tempo il Comitato aveva affermato che la Commissione dovrebbe presentare sollecitamente proposte per contribuire a far sì che lo sviluppo delle capacità agricole ed industriali dei partner dell'Europa dell'Est si orienti « non solo verso la tradizione di derrate alimentari, ma anche verso quella di prodotti agricoli a scopi industriali ed energetici »<sup>(1)</sup>. Secondo il Comitato gli accordi europei offrono un quadro adeguato che consentirà di realizzare con successo tali proposte anche nei paesi associati.

2.30. Per stabilizzare la produzione agricola e migliorare l'ambiente nelle zone rurali il Comitato ritiene inoltre utile studiare con i paesi associati, nel quadro del consiglio di associazione, un programma di ritiro delle terre dalla produzione e di estensivizzazione che sarebbe pure promosso dalla Comunità nei limiti delle disponibilità finanziarie esistenti. Il ritiro dalla produzione dovrebbe interessare in via prioritaria i terreni fortemente contaminati, che in ogni caso non possono più essere utilizzati a fini agricoli dato che nessun paese potrà più sfruttarli per la produzione alimentare.

2.31. Per agevolare la creazione della zona di libero scambio gli accordi europei prevedono tutta una serie di misure di accompagnamento applicabili a tutti gli scambi di merci, sempre che non venga previsto altrimenti nelle disposizioni comuni o nei protocolli aggiuntivi 1-3. Si tratta essenzialmente di accordi di standstill, di consultazioni in caso di dumping, di clausole di salvaguardia, di monopoli statali, di non discriminazio-

ne e di composizione delle vertenze. Un altro protocollo precisa le regole relative all'origine per l'applicazione delle preferenze, e un altro ancora contempla disposizioni particolari per il commercio dei paesi associati con la Spagna e il Portogallo. Il Comitato si compiace del pacchetto di misure perché durante il periodo transitorio contribuirà principalmente a evitare perturbazioni negli scambi di merci fra la Comunità e i due paesi associati.

2.32. Il Comitato attribuisce importanza particolare alle consultazioni previste nell'eventualità che vengano constatate pratiche di dumping. Il Comitato parte dall'idea che i codici del GATT riguardanti rispettivamente il dumping e le sovvenzioni vadano integralmente rispettati. Al tempo stesso i partner dell'Europa orientale dovrebbero impegnarsi, con disposizioni da inserire nel punto più opportuno degli accordi, ad attenersi senza riserve alla disciplina della Comunità europea in materia di aiuti, eccezione fatta per le deroghe convenute di comune accordo. Il fatto che i paesi partner vengano classificati sin dall'inizio, malgrado la mancanza di precisazioni, come stati con un'economia di mercato funzionante può essere tollerato per motivi politici e anche valutato come un incentivo ad accelerare opportunamente i processi di riforma verso l'economia di mercato. Si può prevedere che nei prossimi anni la Commissione non potrà sempre procedere agevolmente ad un raffronto imparziale fra il prezzo all'esportazione e il cosiddetto « valore normale » della merce in conformità del regolamento anti dumping della Comunità.

2.33. Una condizione importante per poter beneficiare delle disposizioni relative alla libertà degli scambi è la prova concreta e tangibile dell'origine delle merci (certificato d'origine ai fini del beneficio della preferenza). Nel parere sugli accordi europei stipulati con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS il Comitato ha appoggiato la richiesta dei partner orientali circa il cumulo multilaterale. La Commissione non ha invece acconsentito a questa richiesta dei paesi orientali, con la conseguenza che le regole relative all'origine (estremamente restrittive) stipulate negli accordi interinali hanno rappresentato un forte ostacolo all'intensificazione degli scambi di merci. Ciò indebolisce le concessioni della Comunità europea consistenti ad offrire a quasi tutti i prodotti industriali dei paesi di Visegrad, con l'entrata in vigore del capitolo commerciale degli accordi europei, l'accesso in esenzione da dazi doganali ai mercati dei 12 Stati membri della Comunità europea.

2.34. Per quanto non sia ancora disponibile il protocollo degli accordi europei con la Bulgaria e la Romania che definisce le regole d'origine per la concessione delle preferenze, alcuni accenni a documenti integrativi indicano che la Commissione prevede le medesime regole di origine limitate previste negli altri accordi europei. Tuttavia, fintanto che per i vari tipi di perfezionamento non potrà essere applicato il cumulo diagonale fra tutti paesi firmatari degli accordi europei, le operazioni di perfezionamento non potranno aver luogo in più di due paesi senza comportare la perdita del diritto all'origine già conseguito. Ora, una disposizione così restrittiva

<sup>(1)</sup> GU n. C 124 del 21. 5. 1990, pag. 51, punto 2.21.

non figura negli accordi sulla libertà di circolazione fra la Comunità europea e l'EFTA, né è conforme alle regole d'origine negoziate nel quadro del Trattato SEE. Sotto alcuni punti queste nuove regole d'origine, che stando alle previsioni entreranno in vigore a partire dal 1° gennaio 1993, hanno un'impostazione più liberale di quelle attualmente in vigore per la CEE/EFTA, previste nel protocollo n° 3 degli accordi sul libero scambio.

2.35. Il Comitato trova veramente difficile comprendere i motivi che hanno ispirato l'approccio della Commissione. Questa dovrebbe sapere che solo un dispositivo uniforme per l'accertamento dell'origine potrà favorire la divisione del lavoro in Europa, in modo da potervi associare saldamente i partner orientali. Il Comitato invita pertanto ad adottare, in tutti gli accordi europei stipulati con i paesi dell'Europa centrale ed orientale, le regole d'origine attualmente in vigore fra la CEE e l'EFTA, o anzi ad optare sin d'ora per le future disposizioni che saranno adottate nel quadro del SEE, prevedendo anche un criterio alternativo basato su percentuali.

#### **Libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e prestazione dei servizi**

2.36. Le libertà fondamentali dell'opera di unificazione europea annoverano, oltre alla libertà di circolazione delle merci, anche la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. Essi hanno un'importanza economica fondamentale e un grande valore simbolico.

2.37. Ai fini della libera circolazione dei lavoratori le singole parti contraenti considerano in primo luogo l'integrazione dei lavoratori legalmente occupati sul territorio di un'altra parte contraente e dei loro familiari che risiedono legalmente nel paese considerato. Per questa categoria di persone occorrerà coordinare al tempo stesso i sistemi di sicurezza sociale, se possibile migliorare e estendere le agevolazioni esistenti, che gli Stati membri della Comunità europea concedono nel quadro di accordi bilaterali. Il Comitato è vivamente favorevole agli accordi, constata però che anche in questo caso non sono state convenute disposizioni sui lavoratori dei paesi dell'Europa orientale non occupati legalmente nella Comunità.

2.38. In vari pareri il Comitato ha esaminato i problemi dell'immigrazione dai paesi terzi<sup>(1)</sup> e ha chiesto che quanti sono immigrati legalmente nella Comunità beneficino della cosiddetta «Europa dei cittadini». Al riguardo si dovrebbe assicurare che anche questa categoria di persone possa godere senza restrizioni dei diritti e doveri comunitari riguardanti il soggiorno, l'occupazione e la mobilità. Al tempo stesso il Comitato ha invitato gli Stati membri della Comunità e la Commissione delle Comunità europee ad armonizzare senza eccessivi indugi sia le disposizioni giuridiche sia le misu-

re e gli strumenti atti a garantire l'inserimento sociale degli immigrati nell'intera Comunità. Inoltre dovrebbero essere (finalmente) definite condizioni che consentano agli immigrati dei paesi terzi di beneficiare della libertà di circolazione (all'interno della Comunità) alla stessa stregua dei cittadini comunitari. Il Comitato ritiene che solo in questo modo sarà possibile eliminare le discriminazioni, favorire il funzionamento del mercato interno e conseguire l'obiettivo della realizzazione di un mercato del lavoro unico nell'intera Comunità.

2.39. Durante la seconda fase del periodo transitorio (e se del caso anche prima) il consiglio di associazione studierà ulteriori mezzi e strumenti per migliorare la libera circolazione (transfrontaliera) dei lavoratori tenendo presenti sia la situazione economica e sociale dei paesi partner, sia la situazione occupazionale nella Comunità. A questo proposito il Comitato si rammarica che la Commissione non sia riuscita ad accennare, nemmeno in un protocollo, al limitato margine di manovra di cui la Comunità disporrà a medio termine sotto il profilo della libertà di circolazione. Anzitutto, per il momento, il mercato del lavoro della Comunità non richiede alcun numero rilevante di lavoratori provenienti da altri paesi (per i prossimi anni non si prevede alcun regresso sensibile del tasso di disoccupazione comunitario); in secondo luogo, le concessioni previste in accordi in vigore (Turchia) già limitano le possibilità d'immigrazione per quanti cercano un lavoro. Non si deve infine ignorare che il brano che suscita le preoccupazioni del Comitato ricorre in tutti gli accordi. Figura in effetti negli accordi europei con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS, viene ora riproposto negli accordi con la Bulgaria e la Romania e, per motivi di parità di trattamento, dovrà essere obbligatoriamente inserito anche nei futuri accordi europei. È da prevedere che a medio termine il mercato del lavoro della Comunità sarà soggetto a crescenti pressioni in quanto le riforme in corso nei paesi partner dell'Europa orientale provocheranno un (notevole) esubero di lavoratori. È lecito chiedersi a quali aspiranti ad un posto di lavoro, e di quale stato dell'Europa centrale o orientale, la Comunità darà allora la precedenza. Una soluzione soddisfacente a questo problema non viene nemmeno da una fissazione di contingenti quantitativi: fissare quote numeriche per singoli gruppi (o paesi), ammettere certi, respingere altri, significa sostanzialmente trattare in maniera diversa situazioni uguali. Non va dimenticato che la parità di trattamento di situazioni uguali costituisce invece il fondamento dello stato di diritto e della tutela che esso comporta (H. Afheldt, Europa vor dem Ansturm de Armen (I paesi all'assalto dell'Europa): articolo pubblicato sulla *Süddeutsche Zeitung*, n° 234 del 10/11 ottobre 1992). Il Comitato ritiene ormai urgente rivedere a fondo la complessa e variegata problematica della «libertà di circolazione dei lavoratori» fra la Comunità europea e i paesi associati e avanzare proposte di soluzioni durevoli nel quadro di un approccio coerente dell'immigrazione, evitando di suscitare grandi speranze che si trasformerebbero poi in cocenti delusioni.

2.40. Per quanto concerne il diritto di stabilimento gli Stati membri della Comunità europea intendono

<sup>(1)</sup> GU n. C 343 del 24. 12. 1984; GU n. C 188 del 29. 7. 1985; GU n. C 159 del 17. 6. 1991; GU n. C 339 del 31. 12. 1991 e GU n. C 40 del 17. 2. 1992.

accordare, per lo stabilimento di società e di cittadini dei paesi associati, sin dall'entrata in vigore degli accordi europei, il medesimo quadro giuridico applicabile alle proprie società e ai propri cittadini. Lo stesso varrà immediatamente anche per la Bulgaria e la Romania. Sono tuttavia esclusi determinati comparti dell'economia in cui la parità di trattamento sarà riconosciuta al più tardi alla fine del periodo transitorio decennale. I paesi contraenti dell'Europa orientale potranno adottare deroghe in caso di difficoltà di adeguamento strutturale o di altri notevoli problemi (anche di carattere sociale) in singoli comparti. Tali provvedimenti dovranno essere tuttavia abrogati entro due anni dal termine della prima fase. Clausole di salvaguardia sono inoltre previste per i casi in cui imprese di un determinato comparto economico o industriale accusino «drastiche» perdite di quote di mercato sui rispettivi mercati nazionali.

2.41. Il Comitato è sostanzialmente d'accordo con queste disposizioni. Il diritto di stabilimento favorirà la transizione all'economia di mercato e contribuirà a creare un'economia moderna e competitiva nei paesi associati. Il Comitato si rende altresì conto della necessità di misure temporanee di salvaguardia in situazioni di carattere eccezionale. Ritiene tuttavia difficilmente giustificabile prevedere una protezione delle imprese nazionali appena si constatino «drastiche» perdite di quote sul mercato nazionale. Una tale politica non accresce la competitività dell'industria locale, serve solo a ritardare i necessari adeguamenti strutturali, rimandandoli a tempi che si può prevedere non saranno più facili, e che anzi verranno resi meno propizi proprio da questo tipo di provvedimenti. Il Comitato invita inoltre nuovamente a rivedere questo brano degli accordi con le altre parti contraenti e a prevedere per l'avvenire una formulazione più concreta: in particolare occorrerà una definizione chiara ed univoca delle variabili e delle quote di mercato «rilevanti».

2.42. Riguardo alla prestazione di servizi il Comitato appoggia la liberalizzazione perseguita, che avrà carattere graduale e reciproco. Questo tipo di provvedimenti assume grandissima importanza alla luce del sempre maggior peso che i mercati dei servizi vanno assumendo a livello mondiale. Il Comitato si compiace della volontà comune delle parti contraenti d'inserire a suo tempo negli accordi europei quanto si sarà conseguito grazie agli sforzi intrapresi nel quadro dell'Uruguay Round del GATT per creare un quadro multilaterale di principi e di regole nel settore degli scambi di servizi.

2.43. Per le prestazioni di servizi transnazionali sono previste disposizioni particolari. Nei trasporti marittimi internazionali vale il principio dell'accesso illimitato al mercato. Sono mantenuti i diritti e gli obblighi contemplati dal codice di comportamento delle Nazioni Unite per le conferenze di linea. Circa i trasporti aerei e terrestri il reciproco accesso al mercato sarà disciplinato in accordi specifici sui trasporti, da negoziare fra le parti contraenti dopo l'entrata in vigore degli accordi europei. Per parte loro la Bulgaria e la Romania intendono inoltre, durante il periodo transitorio, procedere ad un ampio adeguamento delle normative riguardanti

i trasporti aerei e terrestri (ivi comprese le disposizioni amministrative, tecniche e di altro tipo) alle disposizioni comunitarie in materia.

### **Libera circolazione dei capitali, concorrenza e armonizzazione delle legislazioni**

2.44. Come ha già fatto presente nel parere sugli accordi europei conclusi con i paesi di Visegrad, secondo il Comitato sarà possibile sfruttare i vantaggi geografici e di specializzazione degli scambi liberalizzati di beni e di servizi solo se sarà garantita anche la libertà di circolazione dei capitali al di là delle frontiere. In effetti, la libertà di circolazione dei capitali crea premesse favorevoli alla cooperazione monetaria e rafforza le iniziative tese ad una politica di stabilità. Il Comitato appoggia tutti gli accordi intesi ad ampliare la libera circolazione dei capitali fra la Comunità e i paesi associati dell'Europa orientale. Si compiace che le parti contraenti s'impegnino a garantire sin dall'entrata in vigore degli accordi la libera circolazione dei capitali in relazione agli investimenti diretti, alla loro liquidazione e al rimpatrio di eventuali proventi. Inoltre, durante il primo periodo quinquennale degli accordi dovranno essere create anche le condizioni per la progressiva trasposizione delle disposizioni giuridiche della Comunità sulla libera circolazione dei capitali nelle legislazioni dei paesi interessati; da ultimo, alla fine di tale periodo il consiglio di associazione esaminerà le possibilità di un completo recepimento delle legislazioni comunitarie in materia.

2.45. Le disposizioni del Trattato riguardanti la concorrenza, gli appalti pubblici e gli aiuti di Stato coincidono con quelle già contenute negli accordi europei stipulati con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS. È pure prevista una clausola di salvaguardia per il caso che si verifichino difficoltà nelle bilance dei pagamenti. In linea di massima il Comitato approva quanto è stato convenuto. La concorrenza è la chiave di volta del mercato comune, costituisce la condizione sine qua non per il concretamento dei vantaggi del mercato interno, e senza di essa il processo di integrazione paneuropeo presenterebbe gravi lacune. Le parti contraenti dell'Europa orientale dovrebbero modellare sin dall'inizio le rispettive legislazioni nazionali in materia di concorrenza in modo che siano quanto più vicine possibile al diritto della concorrenza della Comunità europea. Il Comitato si chiede peraltro se tre anni (dall'entrata in vigore degli accordi) siano veramente necessari per emanare le disposizioni di applicazione relative alle regole di concorrenza.

2.46. Va sottolineato che le parti contraenti hanno dichiarato di proporsi come obiettivo l'apertura degli appalti pubblici in base al principio della non discriminazione e della reciprocità, in particolare nel contesto delle regole del GATT in materia. La liberalizzazione degli appalti pubblici in tutti i settori costituisce uno dei cardini del programma del mercato interno che

assume grande rilevanza sotto il profilo industriale. Come hanno più volte ribadito la Commissione e il Comitato, la crescita dell'economia europea procederà ovunque di pari passo se anche negli appalti pubblici le autorità competenti rinunceranno finalmente alla tendenza di favorire i cosiddetti « campioni nazionali » nell'aggiudicazione dell'appalto.

2.47. Il Comitato si compiace vivamente della decisione secondo cui durante la prima fase del periodo transitorio tutti gli aiuti statali accordati in Bulgaria e in Romania dovranno essere valutati conformemente al disposto dell'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), del Trattato CEE. Sarebbe stato inoltre auspicabile sancire negli accordi europei anche il controllo degli aiuti a norma dell'art. 93 del Trattato CEE. Il Comitato giudica insufficiente la prevista presentazione di rapporti annuali sulla portata e sulla distribuzione degli aiuti. Come già si è fatto presente in un altro punto del presente documento, il Consiglio di associazione dovrebbe poter utilizzare in maniera efficiente per i paesi associati tutti i meccanismi comunitari di controllo degli aiuti.

2.48. Le parti contraenti riconoscono che il ravvicinamento delle legislazioni della Bulgaria e della Romania al diritto comunitario costituisce una condizione importante per l'integrazione economica (e sociale) di questi due Stati nella Comunità europea. È urgente che le imprese delle parti contraenti dispongano di sicuri margini di manovra e di maggiori possibilità organizzative, in modo che — come il Comitato ha già fatto presente nel parere in merito alla politica industriale europea <sup>(1)</sup> — sia possibile rafforzare la competitività, fronteggiare in maniera flessibile la crescente pressione di società internazionali di paesi terzi, come pure creare posti di lavoro durevoli.

2.49. Il Comitato concorda senza riserve con la Commissione sul fatto che il ravvicinamento delle legislazioni costituisce un lavoro immenso: si tratta in effetti di una grande varietà di normative che potranno essere adeguate solo gradualmente. Gli ambiti in questione sono la legislazione doganale, il diritto delle società, le legislazioni bancarie, i bilanci delle imprese e la fiscalità, la proprietà intellettuale, la protezione dei lavoratori sul posto di lavoro, i servizi finanziari, le regole di concorrenza, la protezione della salute e della vita degli uomini, degli animali e delle piante, la tutela dei consumatori, la fiscalità indiretta, le disposizioni tecniche e le norme, le disposizioni giuridiche e amministrative riguardanti la tecnica nucleare, i trasporti e l'ambiente. Le due parti contraenti dell'Europa orientale si sono già impegnate a ravvicinare progressivamente le rispettive legislazioni al diritto comunitario.

2.50. Il Comitato tiene a sottolineare anche qui che non è stata prevista una graduatoria delle priorità. Il programma in due fasi vale altresì per il ravvicinamento delle legislazioni; non si è però indicato in maniera concreta quali disposizioni vadano adeguate durante la prima fase e per quali legislazioni occorrerà il periodo

transitorio decennale per realizzare il ravvicinamento al diritto comunitario. Per motivi ecologici e di concorrenza il Comitato giudica essenziale che durante la prima fase transitoria la Bulgaria e la Romania adottino le legislazioni comunitarie in materia di ambiente, nonché quelle riguardanti la concorrenza e gli aiuti. Sarà altresì necessario adeguare rapidamente le disposizioni regolamentari e amministrative concernenti le tecniche nucleari e adottare senza indugi le disposizioni di sicurezza dell'Euratom. Infine, sono assolutamente indispensabili provvedimenti per la protezione dei lavoratori sul posto di lavoro e per alcune direttive sulla tutela dei consumatori (come anche la responsabilità derivante dai prodotti). Dato che nel quadro degli accordi la Comunità si è impegnata a fornire a entrambi i paesi associati aiuti di natura tecnica per il ravvicinamento delle legislazioni, dovrebbe essere effettivamente possibile adottare le misure prioritarie di adeguamento in modo mirato e applicarle in larga misura durante la prima fase.

### Cooperazione economica

2.51. La Comunità europea e i due paesi associati intendono rafforzare e approfondire la collaborazione economica su basi più ampie. La cooperazione dovrà andare ben oltre il quadro già delinato dagli accordi commerciali e di cooperazione. Essa dovrà promuovere al tempo stesso anche lo sviluppo sociale nei paesi associati. Particolare attenzione va riservata ai provvedimenti che favoriscono la collaborazione dei paesi dell'Europa centrale e orientale sotto il profilo di uno sviluppo armonioso della regione. Gli interventi comuni si propongono in ultima analisi di dare un supporto al processo di sviluppo economico in Bulgaria e Romania e di favorirne l'inserimento nella divisione internazionale del lavoro.

2.52. Com'è avvenuto per i paesi di Visegrad, i progetti di accordo con la Bulgaria e la Romania citano tutta una serie di ambiti in cui entrambe le parti si propongono d'intensificare la collaborazione e di accelerare lo sviluppo. Oltre alla cooperazione industriale, all'incentivazione e alla tutela degli investimenti, si prevedono norme industriali e verifiche di conformità, una collaborazione scientifica e tecnica, la formazione professionale, l'agricoltura e l'agroindustria, l'energia e la sicurezza nucleare, l'ambiente, i trasporti, le telecomunicazioni, le banche e le assicurazioni, la politica monetaria, il riciclaggio di denaro sporco, lo sviluppo regionale, la cooperazione in campo sociale, il turismo, le piccole e medie imprese, le dogane, le statistiche, gli stupefacenti e la pubblica amministrazione. A loro volta tutti gli ambiti per la cooperazione sono ripartiti in campi d'intervento concreto.

2.53. La varietà di questi campi d'intervento è impressionante e non può essere che approvata. Il Comitato ha tuttavia motivo di dubitare seriamente che nel caso della Bulgaria e della Romania, come peraltro anche dei paesi di Visegrad, sia effettivamente possibile

<sup>(1)</sup> GU n. C 40 del 17. 2. 1992, pag. 31.

realizzare iniziative comuni in tutti questi campi entro un periodo non eccessivamente lungo. In effetti, né l'organico delle istituzioni comunitarie, né le risorse finanziarie dovrebbero bastare per intraprendere in maniera soddisfacente tutto il ventaglio d'iniziative prospettate. Non va nemmeno dimenticato che saranno ora cinque gli Stati dell'Europa orientale con i quali si è deciso di attuare una cooperazione di tale portata. A giudizio del Comitato sarebbe stato di gran lunga più utile limitarsi in un primo tempo ad indicare alcuni punti di forza che evidenzino in maniera chiara le azioni prioritarie. In proposito il Comitato tiene soprattutto a realizzare le priorità aventi dimensioni transnazionali che comportano costi ingenti e per le quali la Comunità e i paesi associati, o anche le imprese degli Stati membri della Comunità, dovranno assolvere un ruolo « motore ». In proposito il Comitato si riferisce in primo luogo ad ambiti quali le infrastrutture, l'istruzione e la formazione e l'energia nucleare.

2.54. Riguardo alla dotazione pubblica di base la creazione e il potenziamento d'infrastrutture rispondenti alle esigenze rappresentano una condizione importante per la riuscita dei processi di adeguamento strutturale. Occorrerà una linea d'investimenti che tenga conto delle crescenti esigenze qualitative e risponda alle necessità di un'economia competitiva e orientata al mercato. Ciò presuppone che gli investimenti in materia di infrastrutture in Bulgaria e in Romania siano visti e valutati sin d'ora in una dimensione di portata europea.

2.55. Il secondo punto chiave prioritario per iniziative comuni delle parti contraenti dovrebbe riguardare l'istruzione e la formazione: la qualificazione dei lavoratori ha in effetti una funzione fondamentale nel processo di riforma, e nel riorientamento dell'economia. Mancano anzitutto conoscenze ed esperienze adeguate sulle modalità di funzionamento del mercato; e lo stesso vale anche per l'impiego delle moderne tecniche di produzione, d'informazione e di comunicazione. Carenze si riscontrano anche in ambiti che esulano dalle competenze specifiche: basti pensare che in un'economia centralizzata non erano richieste doti come l'indipendenza, l'iniziativa e la creatività.

2.56. Un terzo punto chiave è rappresentato dalla riduzione delle carenze delle centrali nucleari sotto il profilo sicurezza. I maggiori rischi sotto questo profilo vengono soprattutto dai reattori ad acqua pressurizzata della prima generazione di modello sovietico (VVER 440/230), la cui chiusura è chiesta già da vario tempo. Dei quattro che si trovano in Bulgaria, a Kosloduj, due sono stati chiusi dal governo bulgaro nel 1991. Vari guasti intervenuti nei mesi scorsi hanno comunque evidenziato che Kosloduj comporta ancora notevoli rischi e che è indispensabile adottare con urgenza dei provvedimenti per migliorare il grado di sicurezza dei reattori. Il Comitato si compiace che nel frattempo i paesi del Gruppo dei 24 abbiano approvato il programma d'azione multilaterale del Vertice di Monaco per il miglioramento della sicurezza delle centrali nucleari nell'Europa orientale e che siano disposti ad attuarlo rapidamente. Per parte sua la Commissione dovrebbe inoltre prose-

guire in maniera coerente la realizzazione dei propri progetti che finanzia con i fondi del programma Phare: le conclusioni di tali studi dovrebbero essere valutate quanto prima in vista delle iniziative da intraprendere nell'Europa orientale per riattare gli impianti in modo da garantirne la sicurezza.

2.57. In proposito va tenuto presente l'impegno delle parti contraenti di sviluppare e rafforzare la loro collaborazione per quanto concerne l'ambiente. Il Comitato appoggia l'intento dichiarato di tener conto sin dall'inizio delle esigenze ambientali in tutti i provvedimenti economici. Come ha già fatto presente in vari pareri, il Comitato ritiene che la politica dell'ambiente vada realizzata in maniera preventiva e in base alla cooperazione, coordinandola inoltre accuratamente con altri ambiti d'attività (ad esempio la politica regionale o la politica di ricerca e sviluppo). La politica ambientale, intesa come politica globale europea, costituisce una problematica transnazionale che non può essere attuata dai singoli stati isolatamente l'uno dall'altro.

2.58. Fra i settori di cooperazione prioritari nel settore ambientale figurano anche la gestione e la qualità dell'acqua, specie per quanto concerne i corsi d'acqua che attraversano le frontiere. Di conseguenza all'Accordo europeo con la Bulgaria sarà allegato un protocollo comportante accordi concreti sulla difesa e sulla qualità delle risorse idriche riguardanti i corsi d'acqua che attraversano le frontiere (Danubio, Nestos, Strimonos, Evros e Mar Nero). Il Comitato ritiene che occorra mettere a punto con urgenza un sistema per il monitoraggio e il controllo della quantità e qualità delle acque dei corsi che attraversano le frontiere sancendo le relative disposizioni in un protocollo supplementare allegato all'accordo sulla Bulgaria. Tale sistema dovrebbe prevedere provvedimenti adeguati per

- ridurre il grado d'inquinamento dei corsi d'acqua che attraversano le frontiere,
- avvertire tempestivamente in caso d'inondazioni e d'inquinamenti di proporzioni pericolose,
- affrontare i problemi dell'erosione del suolo provocati da diverse correnti e portate,
- promuovere un valido utilizzo delle risorse idriche in condizioni di parità da parte di tutti e
- assicurare la protezione della flora e della fauna nelle zone in prossimità negli estuari dei corsi d'acqua transfrontalieri e nelle zone limitrofe.

Per la copertura dei costi degli interventi necessari le parti contraenti dovrebbero presentare proposte di soluzione finanziabili nel quadro della cooperazione finanziaria.

### Cooperazione finanziaria

2.59. Senza un contributo esterno efficace non sarà possibile né sormontare i problemi di adeguamento strutturale nei due paesi associati né creare un'economia



competitiva. Tutti i paesi dell'Europa centrale che stanno riformando le loro economie necessitano di finanziamenti in valuta forte, e in proposito si è assistito ad un costante aumento degli aiuti finanziari fin dall'inizio dei processi di trasformazione economica.

2.60. L'aiuto finanziario che la Comunità accorda per un periodo determinato risulta da una combinazione di prestiti e di aiuti a fondo perduto. Dai progetti di accordo si può dedurre che il programma Phare proseguirà sino alla fine del 1992 nel quadro della cooperazione finanziaria. In seguito verranno accordati — su base pluriennale — aiuti comunitari e prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) nel quadro dell'operazione Phare o di un nuovo strumento finanziario.

2.61. Il Comitato approva l'approccio deciso dalla Comunità e conviene che l'aiuto comunitario potrà essere valutato utilmente solo nel quadro di un programma pluriennale. Il periodo di riferimento, almeno nella fase iniziale, non dovrebbe superare i tre — cinque anni e dovrebbe inquadrarsi senza soluzione di continuità nella fase del periodo transitorio degli accordi europei. Nel concedere prestiti macroeconomici la BEI basa i suoi aiuti sul fabbisogno constatato, sulle priorità definite, sulla capacità di assorbimento dell'economia, sulla capacità di rimborso e sui progressi che la Bulgaria e la Romania avranno compiuto nella realizzazione del processo di riforma per il passaggio all'economia di mercato.

2.62. È indispensabile che le parti contraenti operino uno stretto coordinamento dei mezzi finanziari disponibili. A tal fine sarà necessario far convergere i fondi comunitari (comprese le prestazioni bilaterali) con aiuti finanziari accordati alle parti contraenti da altri Stati dell'OCSE o da istituzioni finanziarie internazionali (Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo). Occorrerà seguire costantemente l'evoluzione delle prestazioni finanziarie complessive e dell'impiego dei fondi, coordinandoli reciprocamente nell'ambito del comitato di associazione e verificando insieme l'efficienza dell'utilizzo dei mezzi finanziari. Il consiglio di associazione dovrà essere regolarmente informato di tali risultati.

#### Disposizioni istituzionali, generali e conclusive

2.63. Nel quadro del dialogo politico il Comitato ha invitato le parti contraenti a istituire a tempo debito, oltre al consiglio di associazione e al comitato parlamentare di associazione, un comitato consultivo di associazione. Di conseguenza anche le disposizioni istituzionali dei progetti di accordo (titolo IX) andranno completate in due punti. Anzitutto, nell'articolo 108 (accordo relativo alla Bulgaria) e nell'articolo 111 (accordo relativo alla Romania), riguardanti la creazione di comitati specifici o di gruppi di lavoro da parte del consiglio

di associazione, andrà aggiunto un terzo capoverso così formulato:

Articolo 108, paragrafo 3 — Articolo 111, paragrafo 3

«Durante la prima fase transitoria (art. 7) dell'accordo il Comitato economico e sociale delle Comunità europee organizza, sotto la responsabilità del consiglio di associazione, il dialogo e la cooperazione fra le categorie della vita economica e sociale della Comunità europea e della Bulgaria/Romania. A tal fine hanno luogo incontri regolari.»

È inoltre necessario aggiungere al Titolo IX un articolo che precisi la composizione e i compiti del comitato consultivo di associazione. A giudizio del Comitato economico e sociale tale articolo dovrebbe essere formulato come segue:

Articolo ...

«A partire dalla seconda fase transitoria (art. 7) dell'accordo viene istituito un comitato consultivo di associazione che raggrupperà le categorie della vita economica e sociale della Comunità europea e della Bulgaria/Romania. Esso si compone in parti uguali di membri del Comitato economico e sociale delle Comunità europee e di rappresentanti delle organizzazioni economiche e sociali della Bulgaria/Romania.

Il comitato consultivo di associazione sviluppa ulteriormente il dialogo e la collaborazione fra le categorie della vita economica e sociale della Comunità europea e della Bulgaria/Romania.

Nel quadro di tale collaborazione vengono esaminati problemi fondamentali della partecipazione della Bulgaria/Romania al processo d'integrazione europea e della creazione di un nuovo ordinamento statale ed economico in Bulgaria/Romania, come pure altri aspetti della collaborazione nel quadro dell'accordo europeo.

Il comitato consultivo di associazione stabilisce il proprio regolamento interno e manifesta la propria posizione sotto forma di rapporti e di pareri.»

2.64. Dalle informazioni più recenti ottenute dalla Commissione si può desumere che le parti contraenti sono ben disposte nei confronti delle proposte del Comitato per quanto concerne la partecipazione delle categorie della vita economica e sociale al dialogo politico. In una dichiarazione comune la Romania e la Comunità europea hanno convenuto che il consiglio d'associazione esaminerà, alla luce dell'articolo 111 dell'accordo, la creazione di un meccanismo consultivo composto di membri del Comitato economico e sociale delle Comunità europee e di organizzazioni corrispondenti della Romania. Non è da escludere che nell'Accordo europeo con la Bulgaria venga inserita una disposizione di uguale tenore. Il Comitato si compiace della dichiarazione comune, che costituisce a suo giudizio un primo passo nella giusta direzione. Esso presume al tempo stesso



che anche con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS possano essere stilate a posteriori dichiarazioni corrispondenti da inserire nei tre accordi europei.

2.65. Gli accordi europei devono essere ratificati dai parlamenti degli Stati contraenti. Ciò significa che essi entrano in vigore solo con un certo ritardo. Per poter comunque continuare a sviluppare regolarmente le relazioni commerciali, la Comunità europea e i paesi di Visegrad hanno stipulato accordi interinali sugli scambi e sulle questioni commerciali. Accordi interinali sono previsti anche con la Bulgaria e la Romania e potrebbero entrare in vigore sin dalla primavera del 1993. Il Comitato giudica che questa soluzione sia giusta e necessaria. Ritiene però che in avvenire la Commissione delle Comunità europee dovrebbe assicurare, anche con il contributo degli Stati membri, che gli scambi di merci fra la Comunità stessa e i paesi associati non siano inutilmente complicati da problemi di carattere tecnico — come quelli intervenuti con gli accordi interinali stipulati con i paesi di Visegrad. Questi problemi possono essere illustrati da tre esempi:

- Gli accordi interinali con la Polonia, l'Ungheria e la RFCS sono entrati in vigore di fatto il 1° marzo 1992, però i testi dei rispettivi accordi sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee solo il 30 aprile 1992. Durante tale intervallo la maggior parte delle merci importate potevano essere sdoganate solo previo deposito di una cauzione;
- Al momento dell'entrata in vigore della parte commerciale degli accordi europei erano sì note le singole fasi di riduzione dei dazi doganali, però non le cifre su cui essi si basavano. Nemmeno le ambasciate dei paesi di Visegrad erano in grado di rispondere con precisione alle richieste d'informazioni;
- La situazione è stata ulteriormente complicata dal fatto che i doganieri responsabili dello sdoganamento delle merci presentavano forti lacune in materia non avendo ricevuto un addestramento sufficiente a causa del poco tempo a disposizione.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla XXI relazione sulla politica di concorrenza**

(93/C 19/24)

La Commissione, in data 30 aprile 1992, 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 XXI relazione sulla politica di concorrenza.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Mourgues, in data 6 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

**0. Presentazione del parere**

0.1. Il dibattito preliminare portato avanti dal Comitato ha notevolmente esteso il campo delle sue riflessioni sulla politica di concorrenza per due motivi:

- da un lato, poiché è stato confermato il profondo convincimento già acquisito sulla necessità di una coerenza tra la politica di concorrenza e la politica industriale della Comunità;
- dall'altro, poiché sono state prese in considerazione le ripercussioni e gli effetti degli sconvolgimenti politico-economici in corso in tutto il mondo, a livello generale ma anche ed in particolar modo nel continente europeo, nonché la loro influenza sugli accordi e gli scambi commerciali.

0.2. Pertanto si è ritenuto opportuno scindere il parere in due parti:

- a) il parere sulla XXI relazione;
- b) una serie di riflessioni sul possibile futuro della politica di concorrenza nell'ambito delle politiche comunitarie.

**A. PARERE SULLA XXI RELAZIONE****1. Osservazioni generali**

1.1. La Commissione ha sempre riconosciuto la validità dei pareri elaborati dal Comitato ed in particolare di quello in merito all'ultima relazione sulla politica di concorrenza. Il Comitato se ne compiace ma si rammarica del fatto che alcune delle proposte avanzate non siano state accolte. La Commissione, al punto 4.1, paragrafo 2, afferma tuttavia di condividere molte delle preoccupazioni espresse dal Comitato nelle osservazioni di fondo.

1.1.1. Il Comitato rileva con soddisfazione che nella relazione la Commissione ha rivolto particolare attenzione agli interessi dei consumatori e l'esorta a proseguire in tale direzione.

1.1.2. Inoltre i miglioramenti nella presentazione della relazione, la chiarezza dell'esposizione, la più facile lettura, tutti elementi che contribuiscono ad una maggiore trasparenza, nonché la sua pubblicazione prima della fine del secondo semestre dell'anno in corso, rappresentano un notevole passo in avanti. Il Comitato reputa tuttavia che la presentazione della relazione possa essere ancora perfezionata introducendo gli aspetti rigorosamente tecnici e giuridici delle analisi presentate.

1.1.3. La Commissione pertanto potrà avvalersi del contributo degli ambienti politici e socioprofessionali istituzionalizzati dal Trattato prima dell'elaborazione della prossima relazione annuale.

1.2. È interessante notare che, come richiesto dal Comitato nell'ultimo parere<sup>(1)</sup>, la XXI relazione approfondisce l'analisi della politica comunitaria e l'applicazione concreta delle regole di concorrenza nella prospettiva dell'imminente realizzazione del mercato interno, e coincide con l'analisi dei primi effetti dell'applicazione del regolamento sul controllo delle concentrazioni. In tale contesto «la politica della concorrenza assume crescente importanza nel quadro del processo avviato verso l'Unione economica e monetaria e il completamento del mercato interno»<sup>(2)</sup>.

1.2.1. Tali aspetti prefigurano e facilitano l'applicazione dei nuovi articoli 130 e da 130 A a 130 P del Trattato di Roma previsti dal Trattato di Maastricht.

**1.3. Controllo delle concentrazioni**

1.3.1. Il rafforzamento o la creazione di posizioni dominanti comporta talvolta reazioni negative al processo di apertura determinato dal completamento del mercato interno. Tali atteggiamenti devono essere evitati con l'applicazione congiunta dell'articolo 86 del Trattato e del Regolamento (CEE) n. 4064/89 sul controllo delle concentrazioni. Il Comitato osserva con attenzione i risultati di tale controllo di cui la

<sup>(1)</sup> GU n. C 49 del 24. 2. 1992.

<sup>(2)</sup> XXI relazione, prefazione, pag. 1.

XXI relazione esamina gli effetti del primo anno completo di applicazione. In particolare, la valutazione delle posizioni dominanti, della potenziale concorrenza, nonché lo sviluppo della concentrazione devono essere basati, da un lato, su un'obiettivo valutazione dei fatti e, dall'altro, su una previsione reale degli effetti sulla concorrenza. Il Comitato reputa a tale proposito che nell'ambito di tale controllo, la Commissione non debba in alcun modo orientare le sue decisioni verso una gestione di economia amministrata.

1.3.2. Tuttavia la soglia troppo elevata alla quale scatta il controllo, fissata a 5 miliardi di ECU, continua a suscitare tutta una serie di dubbi. Detta soglia non può essere giustificata né da un punto di vista economico né sotto il profilo della concorrenza. In ogni caso il Comitato chiede alla Commissione di fare il punto sulla questione nell'ambito della XXII relazione, per quanto concerne sia la soglia e la sua riduzione sia taluni controlli strutturali.

1.3.3. Il Comitato prende atto dei mezzi giuridici messi a disposizione di terzi, in particolare dei dipendenti, in base al disposto dell'articolo 18, paragrafo 4, del Regolamento (CEE) n. 4064/89 sulle concentrazioni. Rileva comunque che si possono utilizzare questi mezzi solo nel caso in cui i rappresentanti dei dipendenti dispongano, da parte dei datori di lavoro, di informazioni utili fornite in tempi adeguati.

1.4. L'eliminazione delle distorsioni di concorrenza tra gli Stati membri diventa quanto mai essenziale dato che le misure del Libro bianco « Mercato interno » sono già inserite nel processo legislativo comunitario e la loro trasposizione nelle normative nazionali è già iniziata. Il comportamento non soltanto degli operatori economici ma soprattutto delle autorità istituzionali e politiche dev'essere quindi sottoposto ad un più severo controllo allo scopo di prevenire regimi di aiuti a livello nazionale, regionale e locale che potrebbero nuocere al funzionamento del mercato interno. Il Comitato auspica pertanto che si acceleri il processo di adeguamento fra la legislazione comunitaria e quelle nazionali.

## 2. L'applicazione della politica di concorrenza nei settori regolamentati

2.1. In genere i settori regolamentati assicurano un servizio pubblico che deve essere comunque accessibile e a disposizione di tutti i cittadini « utenti ». Tali settori dispongono di un monopolio di fatto, dato che sfruttano una rete di circolazione o di distribuzione senza doverla condividere. Dare a diversi fornitori di servizi la possibilità di accedere, a determinate condizioni, alle reti è il solo mezzo per introdurre una reale concorrenza.

2.2. Tale possibilità esiste per le linee aeree, marittime, stradali, fluviali, per le reti di telecomunicazione, la televisione, i servizi bancari. Tuttavia la politica di

concorrenza deve osservare con attenzione gli effetti di alcuni tipi di deregolamentazione che facilitano la creazione di consorzi i cui responsabili non esitano ad offrire servizi a tariffe in un primo tempo inferiori al prezzo di costo e che provocano presso la concorrenza fallimenti dalle conseguenze sociali drammatiche.

2.2.1. La regola del prezzo di vendita almeno uguale al prezzo di costo di una merce o di un servizio dev'essere un criterio fondamentale di valutazione per una giusta concorrenza.

2.3. Quando è inevitabile il monopolio di sfruttamento delle reti (trasporti ferroviari, distribuzione dell'energia, elettricità, gas, acqua potabile, lavori di risanamento, rifiuti) intervengono o delle società di diritto pubblico, o delle società di diritto privato od anche società che dispongono di contratti di concessione di durata limitata.

2.3.1. In queste circostanze il consumatore subisce l'applicazione di una tariffa fissata dal concedente, tariffa talvolta modulata a seconda di talune categorie di utenti (piccoli o grandi consumatori, fasce di età, casi sociali, uso sequenziale del servizio ecc.)

2.3.2. L'applicazione delle regole di concorrenza sembra difficile in questi settori, pertanto il rispetto di alcuni principi sembra poter prevenire l'abuso di una posizione dominante di fatto, in particolare:

- a) la trasparenza totale del meccanismo di elaborazione delle tariffe, basata sul bilancio finanziario e sull'applicazione di un sistema uniforme di contabilità analitica;
- b) l'onere finanziario del concedente a beneficio del concessionario per quanto concerne le riduzioni delle tariffe nel quadro dell'applicazione di una politica sociale;
- c) il rispetto della limitazione delle scadenze di concessione e l'obbligo di licitazione in occasione del loro rinnovo;
- d) il rispetto scrupoloso, da parte dei concessionari, delle direttive comunitarie sui pubblici appalti.

2.3.3. I suggerimenti del Comitato riguardano i casi di applicazione dell'articolo 90, paragrafo 2, del Trattato e della giurisprudenza che ne deriva. La XXI relazione è esplicita a tale riguardo (2ª parte, Capitolo II, paragrafi 9 e 10).

2.4. I servizi pubblici beneficiano di frequente di aiuti di Stato, soprattutto nel settore dei trasporti. Il Comitato seguirà attentamente la stipula di « contratti di pubblico servizio » a partire dal 1º luglio 1992 e auspica che le prossime relazioni annuali rendano conto delle loro ripercussioni. Ritiene inoltre che la nozione di rete europea d'interesse comunitario s'inserisca nel futuro equilibrio del mercato interno. Ciascuno nel suo

campo — Comunità, Stati, regioni — dovrà in tutta coerenza agire affinché l'adeguamento dei diritti speciali o esclusivi concessi ad imprese titolari avvenga conformemente ai Trattati CEE e Unione europea.

2.5. Deve essere attentamente studiata, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato, la rimessa in discussione di taluni monopoli, segnatamente per quanto concerne la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia. Il Comitato è disposto ad esaminare le proposte di direttiva previste per la sua applicazione.

### 3. La politica industriale — gli aiuti e la politica di concorrenza

#### 3.1. *Legami tra la politica industriale e la politica di concorrenza*

3.1.1. Le linee direttrici di una politica industriale su scala comunitaria sono state definite nel 1990. La politica di concorrenza occupa in seno ad essa un posto fondamentale, sul piano sia interno che internazionale. Gli strumenti giuridici principali dell'azione da portare avanti in questo settore restano gli articoli 85, paragrafo 3, e 90-94, del Trattato, nonché il regolamento sul controllo delle concentrazioni.

3.1.2. Il Comitato rammenta in proposito il parere adottato il 27 novembre 1991 sulla comunicazione della Commissione in merito alla « Politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale » ed in particolare fa notare la seguente osservazione « Valori eccessivamente elevati in una prima fase renderanno difficile, se non impossibile, attuare una politica di concorrenza uniforme per tutti gli Stati membri, almeno per quanto concerne i suoi elementi essenziali » <sup>(1)</sup>.

#### 3.2. *Le esenzioni per categoria*

3.2.1. In vista dell'imminente realizzazione del mercato interno, gli accordi di specializzazione e di franchising meritano una particolare attenzione. Un'indagine sulla distribuzione e la vendita delle automobili, che dovrebbe essere completata da un'altra indagine sulla distribuzione e la vendita di pezzi di ricambio, ha rivelato distorsioni di prezzo tra gli Stati membri. Il termine disponibile prima che la Commissione decida il rinnovo del Regolamento 123/85 dopo il 30 giugno 1995 dovrà essere utilizzato per approfondire tutte le condizioni di tale rinnovo sulla base sia dell'esperienza acquisita con la realizzazione del mercato unico sia delle consultazioni indispensabili tra la Commissione, gli ambienti professionali interessati e i consumatori.

3.2.2. Gli accordi di ricerca e sviluppo come anche quelli di joint venture per la commercializzazione dei

prodotti rappresentano un elemento vitale della politica industriale. Nella misura in cui sono collegati agli accordi di specializzazione/distribuzione, una modifica delle regole in vigore faciliterà lo sviluppo industriale e la competitività della Comunità a livello mondiale. A tale proposito, il Comitato condivide il desiderio della Commissione di garantire « la convergenza tra interessi particolari e interesse generale e di porre tale convergenza al centro di tutta la politica di concorrenza » e approva le proposte di regolamenti della Commissione <sup>(2)</sup>. Quanto al regolamento di esenzione per categorie d'accordi nel settore delle assicurazioni, il Comitato è favorevole ad un atteggiamento restrittivo che vieti accordi su tassi di premi particolarmente sensibili dal punto di vista della concorrenza e rimanda al supplemento di parere del 25 novembre 1992 <sup>(3)</sup>.

3.2.3. Naturalmente i regolamenti relativi alle « licenze e brevetti » e alle « licenze di know-how » devono svilupparsi in modo coerente e simultaneamente.

#### 3.3. *Gli aiuti di Stato*

3.3.1. Il Comitato chiede con insistenza alla Commissione di continuare l'azione di pressione affinché gli aiuti di Stato siano trasparenti, momentanei e degressivi, in linea con le esigenze della politica di concorrenza. In questo settore essi devono essere compatibili anche con l'obiettivo della coesione economica e sociale. In tale contesto esso accoglie con interesse la terza relazione sugli aiuti di Stato pubblicata dalla Commissione.

3.3.2. La Commissione dispone di fondi strutturali, in particolare il FESR, i quali, nel quadro dell'obiettivo primario della coesione economica e sociale, devono rappresentare l'elemento dinamico di canalizzazione privilegiata degli aiuti nazionali verso lo sviluppo delle regioni svantaggiate. Il Comitato a tale proposito condivide il desiderio della Commissione di limitare la distribuzione di importanti aiuti alle regioni non ammesse a beneficiare degli aiuti. Sembra opportuno l'inquadramento previsto dalla Comunità che si basa su percentuali d'investimento e di limiti massimi.

3.3.3. Il Comitato osserva che le regole stabilite dal Trattato di Maastricht per l'Unione economica e monetaria comporteranno la riduzione dei margini di indebitamento e dei disavanzi nazionali. Le spese dello Stato non dovranno più superare le entrate correnti, strumenti classici di tesoreria e, di conseguenza, ne risulterà una notevole riduzione delle distorsioni di concorrenza nella Comunità.

3.3.4. Per quanto concerne la definizione delle condizioni di concessione degli aiuti alle piccole e medie imprese, ivi compreso l'artigianato, il Comitato appro-

<sup>(1)</sup> Parere « Politica industriale », GU n. C 40 del 17. 2. 1992

<sup>(2)</sup> GU n. C 207 del 14. 8. 1992

<sup>(3)</sup> Vede paese successivo.

va la proposta di azioni positive di promozione e quella a favore dell'introduzione della norma «de minimis» (50 000 ECU in tre anni, cfr. 3.1.A, par. 1.8) <sup>(1)</sup>.

#### 4. La dimensione internazionale della concorrenza

4.1. L'auspicabile integrazione delle economie mondiali, dovuta in gran parte allo sviluppo internazionale del libero scambio, crea condizioni favorevoli alle concentrazioni d'impresa transnazionali o addirittura transcontinentali le quali possono comportare rischi di comportamento anticoncorrenziale.

4.2. Il Comitato approva le azioni portate avanti, i negoziati e gli accordi conclusi dalla Comunità per allontanare questi rischi. Si tratta in particolare dello Spazio economico europeo, degli accordi di associazione con i paesi dell'Europa centro-orientale e dei contatti avviati con le autorità giapponesi interessate. È ovvio che tali negoziati debbano svolgersi nel rispetto delle norme giuridiche del Trattato; lo stesso vale per gli accordi già conclusi (cfr. la contestazione di taluni Stati membri circa l'accordo concluso fra la Commissione e le autorità anti-trust degli USA).

#### 4.3. GATT

4.3.1. L'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT), stipulato dopo l'ultimo conflitto mondiale per ridare nuovo impulso al commercio internazionale, ha facilitato e accelerato il disarmo doganale classico. Numerosi Stati che hanno delle economie non ancora perfettamente sane o vacillanti hanno sostituito le barriere doganali classiche, diventate marginali, con altre misure efficaci quali il controllo dei cambi, i contingenti, ecc.

4.3.2. Questa lotta di retroguardia ha avuto e ha ancora come conseguenza il ripristino degli accordi commerciali bilaterali o multilaterali la cui moltiplicazione è del tutto contraria allo spirito con il quale i negoziatori hanno siglato il GATT.

4.3.3. Inoltre, in mancanza di un equilibrio fra prelievo e restituzione, i negoziati attuali subiscono una battuta d'arresto per quanto riguarda i regimi di aiuti concessi alle produzioni agricole e alle difficoltà di riequilibrio dei prezzi di costo alla produzione e dei corsi mondiali eccezionalmente bassi.

4.3.4. Queste osservazioni a proposito del GATT mostrano gli ostacoli da sormontare per arrivare ad una giusta concorrenza a livello mondiale. Il Comitato

da parte sua auspica che i negoziatori dell'Uruguay Round continuino i loro sforzi e si chiede se una definizione precisa e attuale della politica internazionale della concorrenza sarebbe in grado di ristabilire l'universalità degli accordi. Nella seconda parte del presente parere viene proposta a tale riguardo una misura particolare (vedere parte B, punti 9.1-9.3).

4.3.5. Il crollo dei sistemi ad economia centralizzata in Europa e la fine della divisione del continente tra paesi ad economia liberale e paesi ad economia pianificata fanno poi sorgere incontestabilmente la necessità di disposizioni transitorie (cfr. parte B, punti 10.1-10.5) dato che nella situazione attuale una libera concorrenza scatenata provocherebbe notevoli squilibri sociali.

4.3.6. Sulla base di queste riflessioni, il Comitato auspica che, su iniziativa della Commissione, i negoziatori dell'Uruguay Round si ispirino al principio di una politica di coesione economica e sociale coordinata tra la Comunità europea e gli altri membri del GATT.

#### 4.4. Azioni antidumping

4.4.1. Tali azioni non devono comunque in nessun caso indurre la Comunità ad abbandonare i mezzi di cui dispone per la lotta contro il dumping. In tale contesto lo studio comparato tra il valore di mercato e il prezzo dei prodotti permetterebbe d'individuare molto più facilmente le pratiche di dumping. L'analisi delle statistiche del commercio estero della Comunità e degli Stati membri può costituire uno strumento di lavoro adeguato.

4.4.2. Sarebbe anche auspicabile scoprire i legami che, ad esempio, uniscono talvolta un'impresa di un paese terzo ad una filiale impiantata in uno Stato membro. Non è escluso che tali legami facilitino la fatturazione a prezzo maggiorato o ridotto in applicazione della strategia del gruppo il cui interesse particolare rischia di mettere in secondo piano quello generale.

4.4.3. Comunque, se si ammette che le azioni antidumping sono collegate agli obiettivi della politica di concorrenza, è opportuno affermarne la coerenza. L'applicazione di misure simultanee contro la concorrenza sleale deve essere pubblicata dalla Commissione per garantirne la totale trasparenza.

4.4.4. Nell'ambito di tali misure, è opportuno ricordare ed esigere l'applicazione delle disposizioni regolamentari prese per l'attuazione dei provvedimenti antidumping, in particolare quelli relativi al confronto tra il prezzo della merce al momento in cui entra nel territorio comunitario e il suo normale prezzo di costo.

<sup>(1)</sup> GU n. C 213 del 19. 8. 1992.

## 5. Osservazioni particolari

5.1. Il Comitato approva la filosofia della Commissione che sottolinea il carattere generalmente inefficace delle politiche settoriali di tipo interventista. Ci si chiede tuttavia se la diffusione di tali aiuti e la molteplicità degli aspetti che essi possono assumere non siano tali da limitare le procedure previste all'articolo 93, paragrafo 2, (cfr. XXI<sup>a</sup> relazione, 3.1.A, par. 5).

5.2. Per quanto concerne gli aiuti alla costruzione navale, il dichiarato obiettivo di far scomparire gli aiuti, grazie ad accordi bilaterali con i diversi stati armatoriali sembra difficile da realizzare a priori. Inoltre esso si scontra con la necessità di applicare norme tecniche di navigazione e di sicurezza sempre più costose.

### 5.3. L'editoria

5.3.1. Per quanto riguarda il prezzo dei libri, è lecito chiedersi se sia necessario ostacolare la concorrenza sui prezzi.

5.3.2. Un tale ostacolo alle regole di concorrenza, che comporterebbe un controllo dei prezzi, può essere giustificato solo da gravi motivi, che possono sussistere per il settore interessato. I prodotti dell'editoria aggiungono un valore culturale a quello commerciale.

5.3.3. Qualsiasi presa di posizione in merito dovrebbe essere esaminata con cura e discussa preliminarmente con gli editori, i distributori e anche con i consumatori.

5.3.4. Finora questi mostrano reticenza in quanto sembra che l'esperienza francese non avrebbe avuto effetto né sull'editoria né sulla distribuzione dei libri e che l'unica conseguenza riscontrata sarebbe stato l'aumento dei prezzi per i lettori. Di conseguenza la Commissione dovrà restare attenta all'evoluzione di questa situazione specifica.

### 5.4. L'agricoltura

5.4.1. Per quanto riguarda l'agricoltura, la concorrenza tra i produttori causa gravi difficoltà sia all'interno degli Stati membri, sia nei rapporti tra di loro (PAC) sia a livello mondiale (cfr. precedente punto GATT, 4.3.3.). Nella situazione attuale è dunque opportuno differenziare tra il settore della produzione che rientra nella PAC, e gli altri settori, ivi compresa l'industria agroalimentare di trasformazione, i quali devono rispettare il libero gioco della concorrenza. Non è escluso che in determinati casi dei raggruppamenti di produttori o delle concentrazioni di distributori arrivino a creare situazioni di fatto analoghe a talune concentrazioni industriali. Il Comitato invita la Commissione a rivolgere la sua attenzione su tali raggruppamenti e a formulare le sue osservazioni nelle prossime relazioni.

5.4.2. Bisogna notare che il programma di sviluppo rurale e gli aiuti concessi per le misure destinate a proteggere l'ambiente e il paesaggio introducono un nuovo parametro accanto a quelli definiti dalla PAC. Questa politica specifica è in grado di accompagnare in maniera più agevole le riforme in corso. Il Comitato auspica che le future relazioni annuali sulla politica di concorrenza facciano il punto su queste azioni.

## 6. Potere del giudice nazionale in materia di diritto della concorrenza

6.1. È esatto rilevare che l'articolo 85, paragrafi 1 e 2, l'articolo 86 ed il diritto derivato hanno un effetto diretto e pertanto i giudici nazionali sono l'autorità competente dell'applicazione di tali disposizioni. Nel dubbio, inoltre, hanno sempre la possibilità di presentare un ricorso pregiudiziale al tribunale di primo grado della Comunità, per evitare divergenze d'interpretazione.

6.2. Soltanto la Commissione è competente per l'eventuale applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3. In base alle relazioni della Commissione, le possibilità che vengono offerte nel caso in cui l'accordo controverso possa formare oggetto di una decisione di esenzione, sembrano contestabili in quanto il giudice nazionale dovrebbe considerare la probabilità che la Commissione si pronunci in modo favorevole e accordi un'esenzione.

6.3. D'altro canto è difficile concepire che un tribunale, appartenente ad un ordine giudiziario nazionale, interpellasse un'amministrazione, anche se un'amministrazione comunitaria. Pertanto, il rischio di mancanza di coerenza delle giurisdizioni nazionali fra di loro non può essere totalmente escluso. Lo stesso vale per le distorsioni del costo delle procedure avviate. Tale constatazione si ricollega a tutti gli inconvenienti derivanti dalla mancanza di disposizioni contenziose comuni nel Trattato che istituisce la Comunità europea. Il Comitato attende con interesse il documento annunciato dalla Commissione in proposito.

## 7. Il potere di valutazione della Commissione

7.1. Lo stesso si verificherebbe per quanto riguarda il potere di valutazione della Commissione in merito all'incidenza dei finanziamenti pubblici sulla concorrenza intracomunitaria, quando questi ultimi vengono concessi ad imprese in una situazione di sovraccapacità produttiva (XXI relazione, 3<sup>a</sup> parte, II, par. 4.).

7.2. Invece le normative nazionali sulla concorrenza in linea con il Trattato, le soglie d'intervento per il controllo delle concentrazioni, le norme «de minimis» per il regime di aiuti alle PMI sono misure positive per l'applicazione del principio di sussidiarietà, fermo restando che spetta ai cittadini, ai consumatori, ed alle loro organizzazioni, mettere in discussione le disposizioni eventualmente contrarie all'esercizio della libera concorrenza<sup>(1)</sup>.

(1) GU n. C 213 del 19. 8. 1992

## B. RIFLESSIONI SULLE NUOVE CONDIZIONI DELLA CONCORRENZA

### 8. Osservazioni di carattere generale

8.1. Gli sconvolgimenti politici ed economici in atto a livello mondiale e in particolare nel continente europeo, fanno presupporre che i singoli Stati oppure alcuni gruppi di Stati saranno indotti a concludere fra di essi accordi di cooperazione di ogni tipo. Tali accordi molto probabilmente incideranno sulle condizioni di applicazione della politica di concorrenza della Comunità. Il Comitato, consapevole dell'importanza delle poste in gioco, reputa opportuno menzionare alcune evenienze possibili.

8.2. Innanzitutto il Comitato rileva che l'acquirente e il consumatore tradizionalmente scelgono il prodotto che giudicano il migliore sia dal punto di vista della qualità che dal punto di vista del prezzo. Questo atteggiamento, sensato a priori, provocherà in determinate condizioni rischi di squilibrio economico a livello mondiale. È quindi lecito ritenere che verranno fissati alcuni limiti ad una concorrenza totalmente libera.

8.3. Si tratterà certamente di scelte politiche gravi, d'equilibri «strategici» e di solidarietà internazionale. Tali orientamenti prevedibili saranno in gran parte legati alla ratifica ed all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Implicheranno l'inserimento della politica di concorrenza, e in particolare delle relative esenzioni, in un quadro ponderato di ricerca di competitività e di cooperazione sia per la ricerca e lo sviluppo che per la qualità della produzione, la salvaguardia dell'ambiente, le garanzie sociali di reddito decente, in breve per portare ad uno sviluppo ordinato nel quadro di una nuova redistribuzione internazionale del lavoro.

8.4. I principali fattori di cambiamento si suddividono nelle due seguenti categorie:

- da un lato, i paesi in via di sviluppo e l'utilizzazione delle loro risorse;
- dall'altro, le relazioni commerciali con gli ex paesi membri del Comecon.

### 9. Le risorse dei paesi in via di sviluppo

9.1. La stabilizzazione del reddito delle produzioni agricole e la regolazione del mercato delle materie prime la cui vendita costituisce generalmente la risorsa essenziale dei paesi in via di sviluppo devono essere il migliore pegno per mantenere a galla le economie di tali paesi,

facilitare il loro progresso sociale e fermare le correnti migratorie verso i paesi dal PNL più alto.

9.2. Una tale politica di stabilizzazione dei redditi tuttavia non deve sfociare in un'incentivazione della produzione di beni in quantità superiore al fabbisogno globale del mercato, ma dev'essere accompagnata da incentivi a diversificare le produzioni nel quadro di politiche di cooperazione regionale per lo sviluppo economico dei paesi in via di sviluppo.

9.3. Analogamente, oltre alla remunerazione regolare di un lavoro, il beneficio del prezzo così pagato deve procurare ai paesi in via di sviluppo i mezzi per finanziare l'acquisto dei prodotti d'importazione dei quali hanno un estremo bisogno.

### 10. Le importazioni provenienti dai paesi dell'ex Comecon

10.1. Gli sforzi intrapresi per adottare l'economia di mercato e il riequilibrio dei corsi delle valute tramite svalutazioni importanti nei paesi dell'Europa orientale hanno provocato distorsioni dei costi di produzione tra il SEE e gli ex paesi del Comecon, in cui è stata appena introdotta la politica di concorrenza.

10.2. Le esportazioni di tali paesi, a prezzi di gran lunga inferiori a quelli dei corsi mondiali, e che beneficiano contemporaneamente di costi salariali eccezionalmente ridotti, di aiuti di Stato e di bassi costi energetici, non soltanto aumentano gli enormi sacrifici delle popolazioni interessate, ma danneggiano anche l'equilibrio economico dei paesi CEE e EFTA e portano ad un aggravamento delle condizioni del mercato del lavoro con una concorrenza falsata, che ha le caratteristiche e gli effetti di una concorrenza sleale.

10.3. Pertanto è indispensabile sostenere le economie di questi paesi e l'Unione europea ha il dovere di contribuirvi vigorosamente ed allo stesso tempo di consentire loro d'instaurare regimi democratici ed un'economia di mercato che tenga conto delle aspettative sociali (cfr. parere di iniziativa del Comitato del 23 settembre 1992 — CES 1039/92 sull'ampliamento).

10.4. Ciò premesso, il Comitato ritiene indispensabile raccomandare, nel quadro di un periodo transitorio a lungo termine, l'applicazione di misure economiche in grado di proteggere lo spazio economico e la coesione sociale e di promuovere il rilancio dei paesi dell'ex Comecon. Gli accordi d'associazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO), accordi che comprendono l'applicazione della concorrenza sulla base dei principi che animano la Comunità, prefigurano una plausibile generalizzazione.

10.5. È indispensabile tener conto di questi problemi nei negoziati sugli accordi associativi, per quanto riguarda sia il rispetto delle disposizioni sia le condizioni per la loro elaborazione.

### C. CONCLUSIONE GENERALE

Il presente parere sulla XXI relazione mostra che bisogna fare molta attenzione all'evoluzione della politica di concorrenza e alla sua applicazione pratica.

Il parere è stato elaborato in un momento specifico dell'evoluzione politica, economica e sociale a livello mondiale. Il Comitato desidera sottolineare i principali fattori che determinano i limiti della concorrenza. Tra questi:

- i settori regolamentati (punti 2.3.1-2.3.3)
- i diritti speciali ed esclusivi (punti 2.1-2.4)
- le esenzioni per categorie, uno dei cardini della politica industriale (punti 3.2.1-3.2.3)
- le condizioni per la concessione degli aiuti (punti 3.3.1 e 3.3.2)
- le produzioni agricole (punti 4.3.3 e 5.4.1)
- i negoziati GATT (punto 4.3.4)
- il rilancio economico dei paesi in via di sviluppo (punti 9.1-9.1.3)
- le relazioni con i paesi dell'ex Comecon (punti 10.1-10.5).

Questo elenco mette in evidenza le difficoltà che devono ancora essere superate al fine d'imporre una concorrenza sana ed effettiva sia all'interno della Comunità europea sia a livello mondiale.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---



**Parere in merito alla progetto di regolamento (CEE) della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni <sup>(1)</sup>**

(93/C 19/25)

Il Comitato economico e sociale ha deciso in data 22 settembre 1992, conformemente al disposto dell'art. 20, terzo comma, del Regolamento interno, di emettere un parere sulla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Mourgues in data 6 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 25 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

Il Comitato approva il progetto di regolamento fatte salve le osservazioni che seguono.

## 1. Introduzione

1.1. Il 31 maggio 1991 il Consiglio ha abilitato la Commissione, attraverso il Regolamento n° 1534/91 <sup>(2)</sup> basato sull'articolo 87, paragrafo 2, lettera b), del Trattato CEE, a determinare le modalità di applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato CEE a talune categorie di accordi nel settore assicurativo.

1.1.1. Il progetto di regolamento della Commissione che prevede l'esenzione per categoria di tali accordi è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n° C 207 del 14 agosto 92 in modo da ottenere le osservazioni degli operatori economici e sociali.

1.2. Il Comitato constata che si è tenuto conto in larga misura del suo parere sul regolamento di abilitazione <sup>(3)</sup> e che la Commissione ne ha tenuto conto anche nel progetto di regolamento di esenzione da essa presentato. Il Comitato desidera tuttavia far conoscere alla Commissione le proposte che vorrebbe fossero ora tenute presenti nella versione definitiva del regolamento di esenzione per categoria.

1.3. Grazie ai lavori che compie regolarmente in materia di politica di concorrenza, e segnatamente grazie ai pareri che formula ogni anno sulle relazioni della Commissione <sup>(4)</sup>, il Comitato può convenire che la Commissione, attraverso l'esame dei singoli casi, ha ormai acquisito un'esperienza adeguata per consentire a taluni accordi fra imprese di assicurazione di beneficiare eventualmente dell'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato.

1.4. Tali categorie di accordi, previste dal progetto di regolamento di esenzione, interessano la cooperazione riguardante la fissazione in comune di tariffe di premi di rischio basate su statistiche collettive o sul numero dei sinistri, le condizioni-tipo di assicurazione, la copertura in comune di certi tipi di rischi come pure il collaudo e l'omologazione di apparecchiature di sicurezza.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato dà atto che la Commissione si è adoperata per presentare prima del 31 dicembre 1992 un regolamento che permetta al settore delle assicurazioni di beneficiare dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato e che consenta in tal modo di facilitare le attività delle imprese al momento del completamento del Mercato unico.

2.2. Occorre tuttavia evitare che il testo proposto comporti modifiche a scapito degli assicurati, tenuto conto dei rischi che le tariffe dei premi di rischio possono presentare sul piano della concorrenza.

2.3. Il Comitato constata che per quanto riguarda i premi di rischio la Commissione tutela gli assicurati (imprese e consumatori individuali) contro il pericolo di comportamenti anticompetitivi e contro le clausole abusive (artt. 2, 3 e 4). Il Comitato interpreta l'articolo 2, lettera a), nel senso che il calcolo dei premi puri si limita esclusivamente al raggruppamento di dati riferiti al passato. Esso auspica che ciò venga meglio precisato nel testo in modo da evitare ad equivoci. Chiede altresì che il testo francese dell'articolo 4 venga corretto sostituendo il verbo «concentrent» con «concertent».

2.4. Il Comitato approva le restrizioni previste per i contratti-tipo di assicurazione (artt. 6 e 7) fermo restando che le disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2, non devono avere come conseguenza un'uniformazione delle aliquote relative ai premi.

<sup>(1)</sup> GU n. C 207 del 14. 8. 1992.

<sup>(2)</sup> GU n. L 143 del 7. 6. 1991, pag. 1.

<sup>(3)</sup> GU n. C 182 del 23. 7. 1990, pag. 27.

<sup>(4)</sup> V. precedente parere.

2.5. Il Comitato approva anche le disposizioni sulla copertura in comune di alcuni rischi (artt. 11, 12 e 13). Le definizioni delle clausole ammissibili possono tutelare gli assicurati e prevenire la formazione di posizioni dominanti che potrebbero dar luogo ad abusi.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. A prescindere dal grado di tutela del consumatore offerto dalle disposizioni relative alle condizioni-tipo dell'assicurazione, il Comitato invita a precisare che l'assicurato non può essere costretto in alcun caso ad accettare clausole contrattuali che non abbia sottoscritto, specie in caso di modifiche o di complementi di contratti.

3.2. Si deve constatare che talvolta le compagnie di assicurazione rifiutano di assicurare taluni rischi anche contro un premio supplementare. Per quanto tale atteggiamento possa spiegarsi con un'incertezza giuridica nel campo delle assicurazioni obbligatorie, il rifiuto dovrebbe essere comunque motivato per iscritto. Il regolamento dovrebbe prevedere che i contratti tipo contengano una condizione in tal senso.

3.3. Il Comitato rammenta altresì che la cooperazione per quanto riguarda il collaudo e l'omologazione di apparecchiature di sicurezza deve tener conto delle normative adottate in materia dai pubblici poteri e che essa non dovrà mai prevedere livelli inferiori a queste ultime.

### 4. Conclusioni

4.1. Il progetto di regolamento garantisce che le compagnie di assicurazione offrano sul mercato prodotti e servizi compatibili con le esigenze economiche e sociali e a condizioni accettabili per i consumatori.

4.2. Il Comitato invita la Commissione ad adottare in seguito disposizioni che garantiscano un'accelerazione della liquidazione dei sinistri eventualmente per mezzo di accordi di compensazione fra più compagnie di assicurazione interessate.

4.3. La Commissione dovrebbe inoltre affrontare i problemi relativi alle assicurazioni previste come garanzia dei prestiti, ad esempio in occasione dell'acquisto di beni immobiliari.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane <sup>(1)</sup>**

(93/C 19/26)

Il Consiglio, in data 24 agosto 1992, 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 «Agricoltura e pesca» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ovide Etienne, in data 3 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, con 80 voti favorevoli, 43 contrari e 14 astensioni il seguente parere.

**1. Sintesi del contenuto del documento della Commissione**

1.1. Il completamento del mercato unico il 1° gennaio 1993 rende necessaria la realizzazione del mercato interno nel settore delle banane e impone un regime comune all'importazione delle banane nella Comunità.

1.2. Di conseguenza la Commissione propone al Consiglio di creare un'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore delle banane, che prevede il sostegno dei prezzi attraverso misure interne e misure all'importazione.

**1.3. Le misure interne**

1.3.1. L'OCM è prevista per una durata di 10 anni e concerne le banane fresche e i prodotti trasformati a base di banane.

1.3.2. Nel quadro della commercializzazione, i prodotti in causa dovranno rispondere alle norme elaborate per la qualità e la commercializzazione.

1.3.3. Allo scopo di controllare meglio l'offerta, ma anche per meglio rispondere alla domanda e consentire la concertazione, sono previste organizzazioni di produttori e meccanismi di concertazione.

1.3.4. I prezzi beneficiano di un sostegno grazie al funzionamento del regime all'importazione.

1.3.5. Sono previsti inoltre aiuti complementari per garantire al massimo gli introiti dei produttori soggetti ad una politica vertente sulla qualità e sul rispetto delle norme.

**1.4. Regime interno**

1.4.1. La Commissione ha cercato un regime che consenta nel contempo di:

— sostenere le produzioni comunitarie;

— proporre prezzi ragionevoli nell'interesse dei consumatori;

— rispettare gli accordi di Lomé;

— consentire gli approvvigionamenti a partire dai paesi terzi;

— rispondere agli obblighi dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT).

1.4.2. Le soluzioni proposte dalla Commissione sono dirette a mantenere le diverse correnti di approvvigionamento del mercato comunitario.

**1.5. Disposizioni generali**

1.5.1. Per gestire l'OCM la Commissione si baserà su due dispositivi:

a) un comitato di gestione composto da rappresentanti degli Stati membri, presieduto dalla Commissione;

b) un comitato ad hoc composto da rappresentanti delle diverse categorie professionali operanti nel settore delle banane.

**1.6. Relazioni con gli ACP**

1.6.1. La creazione di un'OCM banane e di una regolamentazione comunitaria sull'accesso e i vantaggi di tale prodotto modificherà la situazione degli Stati ACP, tenuto conto della Convenzione di Lomé e in particolare del protocollo n° 5 di detta Convenzione.

1.6.2. Detto protocollo prevede che, per quanto riguarda le banane, gli Stati ACP non possono trovarsi, quanto all'accesso ai loro mercati tradizionali, in una situazione meno favorevole che in passato.

1.6.3. La Commissione prevede una proposta di regolamento che stabilisca un regime di aiuto per l'at-

<sup>(1)</sup> GU n. C 232 del 10. 9. 1992, pag. 3.

tuazione di un programma di miglioramento della qualità e un regime di aiuti compensativi per i produttori degli ACP.

#### 1.7. *Relazioni con i paesi produttori latino-americani*

1.7.1. La Commissione considera che le proposte di OCM consentiranno di mantenere le correnti tradizionali da questi paesi verso la Comunità.

1.7.2. Inoltre, per consolidare la cooperazione tra le Comunità e gli Stati latino-americani, essa propone di istituire un fondo di diversificazione e di sviluppo a favore di detti paesi.

#### 1.8. *Negoziati GATT*

1.8.1. La Commissione richiama l'attenzione sul fatto che la proposta di OCM implica la necessità di chiedere l'approvazione delle parti contraenti in merito al regime comunitario d'importazione in applicazione dell'articolo XXV, paragrafo 5, del GATT.

1.8.2. L'OCM sarà valida solo qualora sia considerata conforme al GATT e approvata nell'ambito di una deroga.

#### 1.9. *Di conseguenza la Commissione:*

- a) propone al Consiglio di adottare il regolamento relativo all'organizzazione comune nel settore delle banane;
- b) informa il Consiglio che le consultazioni con gli ACP saranno avviate in tempo utile;
- c) raccomanda al Consiglio di autorizzarla ad aprire negoziati nel quadro del GATT.

### 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato riconosce la qualità del lavoro e delle proposte presentate dalla Commissione al Consiglio per approvazione.

2.2. Il Comitato riconosce che il documento della Commissione viene a colmare una grave lacuna, considerato il peso economico della banana nel commercio e nel consumo dei paesi europei.

2.3. Il Comitato si compiace peraltro del fatto che le proposte della Commissione rispondano, quanto al fondo, agli orientamenti suggeriti dalla Sezione «Agricoltura e pesca» del Comitato, tra l'altro, nella relazione informativa in merito al «mercato comunitario delle banane di fronte alla scadenza del 1992» del 9 dicembre 1991<sup>(1)</sup>.

2.4. Il Comitato spera la massima efficacia per il dispositivo proposto dalla Commissione basato su cinque misure principali, precisamente:

- a) un contingentamento globale delle importazioni di banane provenienti dai paesi terzi, ripartito in un contingente di base di 2 MT da consolidare al GATT e in un contingente supplementare autonomo (art. 17);
- b) l'istituzione di un regime di partnership sul 30 % del contingente globale che permette di garantire sul mercato la commercializzazione delle produzioni comunitarie e ACP (art. 17);
- c) un regime di aiuti compensativi in caso di eventuale perdita di reddito dei produttori comunitari e ACP;
- d) un regime di aiuti strutturali destinati ad ammodernare l'apparato produttivo (articolo 10). Il Comitato auspica che tale regime di aiuti strutturali s'inserisca nel quadro di un programma specifico di sviluppo del settore delle banane comunitarie e ACP;
- e) una clausola di salvaguardia che prevede l'applicazione in caso di pericolo o di minaccia di misure appropriate alla frontiera comunitaria.

2.5. Il Comitato non può tuttavia passare sotto silenzio i punti che hanno richiamato la sua attenzione e che sembrano costituire ostacoli o frenare l'applicazione dell'OCM banane.

#### 2.6. Si tratta in particolare dei seguenti punti:

- la concessione di una deroga a norma dell'articolo XXV, paragrafo 5 del GATT;
- il contingente consolidato di fronte all'evoluzione della domanda sul mercato;
- l'organizzazione dei produttori;
- le precisazioni relative alla fissazione del prezzo medio comunitario;
- le precisazioni quanto al concetto di operatore.

### 3. Osservazioni particolari

Le osservazioni che seguono riguardano gli aspetti essenziali che, secondo il Comitato, dovrebbero apportare maggiore chiarezza o miglioramenti alla proposta della Commissione.

3.1. Per quanto riguarda l'OCM banane, i punti 45 e 46 della relazione introduttiva alla proposta della Commissione pongono due tipi di problemi:

- il primo di ordine giuridico
- il secondo di ordine politico.

3.2. Il problema giuridico nasce dall'obbligo di disporre di una maggioranza di due terzi per ottenere una deroga a norma dell'articolo XXV, paragrafo 5, del GATT — il che presuppone la necessità di avere altri appoggi al di fuori delle parti contraenti — ossia negoziati paralleli implicanti compensi ad altri livelli.

<sup>(1)</sup> Doc. CES 1012/91 fin.

3.3. Il problema politico deriva da quello precedente. Nel documento Dunkel (allegato 3 — Sezione 1 — par. 1) l'obiettivo annunciato consiste nel mettere fine alle restrizioni quantitative mantenute a causa delle deroghe accordate in passato dal GATT. Appare difficile ottenere in tale contesto una deroga «banane» da parte della CEE.

3.4. In ordine al contingentamento globale delle importazioni di banane provenienti dai paesi terzi, il Comitato non esclude che venga instaurato un sistema di controllo, corredato da un meccanismo di tutela della produzione comunitaria per i casi in cui il mercato interno registri perturbazioni.

3.5. Per quanto riguarda il contingente consolidato eventualmente ottenuto nell'ambito del GATT, essendo questo intoccabile, se per un motivo qualsiasi la domanda dovesse recedere ad un livello superiore al contingente supplementare, sorgerebbe il rischio di veder eliminate le banane comunitarie e le banane ACP a vantaggio delle banane della zona dollaro.

3.6. La composizione del comitato ad hoc proposto sembra porre un problema di equilibrio tra le categorie professionali interessate dalla produzione e quelle coinvolte nella trasformazione, nel commercio, nella distribuzione e nel consumo.

3.7. D'altro canto le disposizioni devono essere precise e incontestabili per quanto concerne le basi su cui stabilire il prezzo medio europeo delle banane.

3.8. La nozione di operatore non è precisa (art. 18 e 19) e occorre redigere l'elenco dei medesimi.

3.9. Il Comitato deplora vivamente che non sia stato ancora pubblicato il regolamento relativo alle banane ACP e insiste affinché la Commissione lo renda noto immediatamente.

3.10. L'articolo 15 fissa le importazioni del 1990 come cifra di base per il calcolo delle importazioni dagli Stati ACP (un anno in cui diversi ACP erano stati colpiti da uragani) mentre l'articolo 12 calcola la produzione CEE su base molto più alta. Entrambe le quote dovrebbero venir calcolate sulla stessa base, di preferenza le vendite medie annuali nella CEE negli ultimi tre anni.

3.11. Alla cifra globale per le «banane ACP tradizionali» deve essere aggiunto il grafico della ripartizione quantitativa per ogni fornitore nell'anno di base o negli anni di base, come è stato fatto per i produttori comunitari all'articolo 12. Altrimenti c'è il pericolo che la quota ACP venga gradualmente assunta dai produttori continentali potenzialmente efficienti a scapito dei produttori svantaggiati delle isole.

#### 4. Conclusioni

4.1. Occorrerà sorvegliare con attenzione il seguito che sarà riservato alle proposte della Commissione, in particolare a livello del Consiglio.

4.2. I ritardi in materia avranno l'effetto di penalizzare l'attuazione del mercato unico il 1° gennaio 1993, per cui vanno accelerati i lavori nell'ambito del GATT per giungere ad una rapida conclusione.

4.2.1. Nell'ipotesi in cui la data del 1° gennaio non potesse essere rispettata per l'attuazione delle OCM banane, le misure transitorie dovrebbero essere applicate dalla Commissione; dovranno essere efficaci, in modo da impedire che il mercato comunitario delle banane si realizzi a scapito dei produttori CEE e di quelli ACP.

4.3. Senza ritardare l'approvazione della proposta, occorre che la Commissione apporti le precisazioni appropriate, specie per quanto riguarda la garanzia del mantenimento dell'attuale livello globale dei prezzi al consumo.

4.4. Dal canto suo il Comitato approva le proposte della Commissione quanto al merito, esprimendo riserve su certe questioni sulle quali non è stato ancora consultato, tra l'altro le proposte relative agli aiuti strutturali e agli aiuti compensativi per i produttori ACP.

4.5. Il Comitato raccomanda in particolare che:

- a) sia garantito in maniera più costante il reddito del produttore comunitario (compensazione del reddito e copertura della perdita di reddito derivante dalla estirpazione della coltura), tenuto conto delle condizioni specifiche di coltivazione (alto costo, ecc.);
- b) che il contingentamento di base sia fissato ad un livello tale da garantire la tutela della produzione comunitaria e degli Stati ACP tradizionali.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

## ALLEGATO

Gli emendamenti che seguono, presentati conformemente all'articolo 40 del Regolamento interno, sono stati respinti nel corso dei dibattiti:

Si propone di sostituire l'intero testo del parere della Sezione con il testo che segue. Va segnalato al riguardo che il contenuto del primo capitolo corrisponde nelle grandi linee al testo del parere della Sezione. Le modifiche proposte al primo capitolo sono intese principalmente ad una maggiore sistematizzazione, tale da assicurare alla struttura del parere una logica più rigorosa del regionamento.

« 1. **Contenuto del documento della Commissione**

1.1. Il completamento del mercato unico il 1° gennaio 1993 rende necessaria la realizzazione del mercato interno nel settore delle banane e impone un regime comune all'importazione delle banane nella Comunità.

1.2. A tal fine la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle banane.

1.3. L'obiettivo della proposta della Commissione, qual è esposto nella relazione introduttiva, è di stabilire, al momento della realizzazione del mercato interno, un regime valido per tutta la Comunità per quanto riguarda il settore della banana. Detto regime comunitario verrebbe a sostituire le normative sinora divergenti dei singoli Stati membri. Sempre nella relazione introduttiva la Commissione prende in considerazione le seguenti premesse:

- salvaguardare la produzione comunitaria di banane;
- rispettare gli accordi di Lomé;
- rispettare gli accordi del GATT;
- conservare le importazioni dai paesi terzi;
- assicurare un livello accettabile dei prezzi al consumo.

1.4. La regolamentazione ora proposta per il settore della banana poggia sui seguenti elementi:

- a) contingentamento delle importazioni delle banane dai paesi terzi, ripartito in un contingenti di base, da consolidare nell'ambito del GATT, di due milioni di tonnellate e in un contingente supplementare (art. 17);
- b) un regime di partnership per il 30 % del volume dei due succitati contingenti, allo scopo di promuovere lo smaltimento delle banane comunitarie e le importazioni tradizionali dagli ACP;
- c) disposizioni relative a un aiuto compensativo per i produttori comunitari in casi di eventuali perdite di reddito; in deroga al sistema adottato nel quadro della riforma della politica agraria che prevede un aiuto per ettaro, viene introdotto nel settore delle banane un regime di sussidi vertente sulla differenza tra i ricavi dei produttori di banane comunitarie e quelli risultanti dalle banane importate;
- d) una regolamentazione relativa ad aiuti strutturali a favore dell'ammodernamento dell'apparato produttivo (art. 10);
- e) una clausola di salvaguardia che prevede l'adozione di misure adeguate alle frontiere esterne della Comunità in caso di gravi turbative dei mercati;
- f) fissazione di norme di qualità per le banane;
- g) per migliorare l'offerta di banane comunitarie, creazione di organizzazioni di produttori, nonché di associazioni incaricate di gestire programmi comunitari. L'articolo 8 stabilisce ancora in proposito che le disposizioni da adottare comportano tra l'altro la possibilità di dichiarare vincolanti anche per i non aderenti le norme che saranno fissate in questo quadro;
- h) un sostegno finanziario della Comunità per l'esecuzione delle misure di cui sopra in relazione alla finalità già menzionata.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Il Comitato ha preso nota della proposta della Commissione e desidera formulare in proposito le osservazioni che seguono.

2.2. Il Comitato ritiene che, in vista del completamento del mercato interno nel settore delle banane, sia necessaria una nuova impostazione politica. Di fronte alle differenti regolamentazioni vigenti negli Stati membri nel settore delle banane, che vanno dalla libertà d'importazione, a una determinato percentuale ad valorem, fino a un sistema di contingentamento e a un sistema preferenziale per le banane comunitarie, è necessario trovare un regime comunitario.

2.3. Il Comitato si chiede se, per risolvere i problemi posti dal settore in causa, si debba ricorrere ad un'organizzazione dei mercati così precisa come quella proposta dalla Commissione.

2.4. La parte della produzione comunitaria di banane copre circa il 18 % dell'attuale consumo nella Comunità e sale al 35 % qualora vi si aggiunga l'offerta degli ACP tradizionali. La quota più grande del mercato delle banane, circa i due terzi, è rappresentata dalle esportazioni dei paesi terzi.

2.5. Il Comitato può accettare la proposta di sviluppare, per i produttori comunitari di banane, dei programmi specifici destinati a migliorare la struttura produttiva, come pure l'idea di cercare in tutti i modi di applicare adeguatamente il principio della preferenza comunitaria riconosciuto dalla politica agricola comune.

2.6. Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sugli impegni assunti dalla Comunità nel settore delle banane, nei confronti dei paesi ACP nel quadro della Convenzione di Lomé (Art. 1, protocollo 5).

2.7. Il sistema di organizzazione comune dei mercati ora proposto per le banane, nel quale accanto a un rigido contingentamento si vuole introdurre un complesso sistema di controllo del mercato, non è affatto conforme alla nuova impostazione della politica agricola, la quale prevede, oltre all'estensione del libero gioco del mercato, anche un'apertura nei confronti dei paesi terzi.

2.8. La parte relativa dell'offerta della Comunità sul proprio mercato della banane non giustifica assolutamente una regolamentazione così perfezionistica per l'intero territorio comunitario. Un rapporto pubblicato recentemente da due collaboratori della Banca mondiale denuncia le ripercussioni negative che deriverebbero per le diverse parti interessate dall'attuazione delle disposizioni in parola. In particolare esso si riferisce agli effetti negativi per i prezzi al consumo. Oltre a un notevole aumento dei prezzi (60-100 %) ci si aspetta un calo del consumo nei paesi dove il mercato è libero e in cui il consumo è più elevato del 30-50 %, rispetto ai paesi in cui il mercato è sottoposto a regolamentazioni.

2.9. Secondo il Comitato il proposto sistema di contingentamento si scosta dalla tendenza generale di una maggiore apertura nel commercio mondiale, verso la quale sono tesi gli sforzi nell'ambito dei negoziati del GATT. Non si può sperare di ottenere in proposito l'accordo del GATT, considerato necessario anche dalla Commissione.

2.10. Il sistema di partnership proposto per il 30 % del contingente totale autorizzato non solo è in contraddizione con le disposizioni del Trattato CEE — in particolare con gli articoli da 39 a 43 e con quelli relativi alla concorrenza — ma è anche contrario al diritto pubblico e precisamente al divieto di cartello. La Corte di giustizia ha già condannato un'analoga regolamentazione sui cartelli (obbligo di aggiungere latte magro in polvere negli alimenti per animali).

2.11. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sull'aspetto della concorrenza. Le proposte relative alla costituzione di associazioni di produttori e di altre unioni di cooperazione intese a ottenere una concentrazione dell'offerta vanno vagliate alla luce delle disposizioni del Trattato sulla concorrenza. Incoraggiare la formazione legittima di cartelli è contrario alla lettera e allo spirito del Trattato.

2.12. Il Comitato è convinto che si possa trovare, per il problema del settore della banana, una soluzione migliore di quella proposta dalla Commissione. Questa potrebbe consistere in un'imposta ad valorem da applicare in tutta la Comunità per l'importazione delle banane dai paesi terzi, la quale potrebbe inizialmente essere fissata in base al dazio all'importazione del 20 % già in uso in alcuni Stati membri e successivamente dovrebbe essere riveduta, dopo un periodo di cinque anni e in funzione delle circostanze. Si può infatti supporre che a questo punto saranno sufficientemente sensibili gli effetti positivi dell'aiuto strutturale destinati ai territori comunitari di produzione. Gli ACP dovrebbero essere esonerati dal summenzionato prelievo all'importazione.

Una regolamentazione del genere, combinata all'aiuto al miglioramento della struttura produttiva comunitaria, riserverebbe anche spazio sufficiente all'applicazione del principio della preferenza comunitaria. In cambio eviterebbe l'insorgere di nuovi problemi nei negoziati del GATT, mentre assicurerebbe infine l'approvvigionamento a un livello di prezzi accettabile per il consumatore.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1. Articolo 2 — *Norme di qualità*

Pur giudicando positivamente il fatto in sé di stabilire delle norme di qualità, il Comitato si chiede quali saranno i criteri in materia. Vista l'eterogeneità dell'offerta, sarà assai difficile, se non impossibile, fissare criteri di qualità per le banane in modo tale da contribuire al miglioramento del livello qualitativo delle banane che vengono offerte al consumatore. Questi non ha certo bisogno di norme di qualità che di fatto sono soltanto norme commerciali.

#### 3.2. Articolo 8 — *Limitazione della concorrenza*

È lecito chiedersi se le restrizioni alla concorrenza quali sono proposte al paragrafo 2 di questo articolo non siano in contraddizione con quanto disposto dal Trattato CEE in materia.

#### 3.3. Articolo 17 — *Contingentamento*

Il contingente di base di 2 milioni di tonnellate è notevolmente inferiore all'attuale livello di consumo. È prevedibile che sorgeranno numerosi problemi a causa del legame fatto tra le vendite di banane comunitarie e di quelle ACP. Il sistema dei titoli all'importazione è fine a se stesso e comunque provocherà un aumento autonomo dei costi.

4. Visto quanto precede, il Comitato insiste presso la Commissione affinché ritiri la proposta relativa all'organizzazione dei mercati nel settore delle banane nella formulazione attuale e ne presenti una versione modificata che tenga conto anche dei suggerimenti formulati nel presente parere. »

#### *Motivazione*

Vanno mosse diverse obiezioni contro la proposta della Commissione che vuole mettere in opera, adesso nel 1992, una farraginosa organizzazione comune di mercato « all'antica » basata sugli articoli 42 e 43 del Trattato CEE relativi all'agricoltura. Alcune di queste obiezioni si ritrovano anche nel testo del parere della Sezione, che ne trae però una conclusione distorta, secondo la quale la proposta della Commissione va appoggiata. I principali punti critici della proposta sono i seguenti.

La proposta della Commissione non si inquadra assolutamente nella nuova impostazione della politica agricola in base alla quale, poggiando sull'esperienza degli ultimi decenni, si è deciso di sviluppare una politica agricola maggiormente orientata sul mercato. Ora per tutelare una produzione relativamente modesta si vuole imporre all'intera Comunità un'organizzazione di mercato che assoggetterà la produzione e lo smercio in una morsa di prescrizioni e che, per disciplinare gli scambi con i paesi terzi, introdurrà una regolamentazione che prevede, oltre a un contingentamento assai restrittivo, anche dei certificati per garantire le vendite delle banane comunitarie.

La proposta della Commissione è in contraddizione con le vigenti disposizioni del GATT e, vista l'attuale tendenza verso una più ampia liberalizzazione del commercio mondiale, non è auspicabile che da parte della Comunità vengano presentate proposte implicanti in realtà un'accentuazione del protezionismo.

La necessità, nella prospettiva del mercato interno, di trovare un'impostazione comunitaria per il settore delle banane, dovrà assumere, nell'interesse dei produttori di banane della Comunità, ma anche in quello dell'intera Comunità, una forma diversa da quella proposta dalla Commissione.

La protezione della produzione comunitaria, qual è proposta ora dalla Commissione, a lungo termine si rivelerà contraria agli interessi degli stessi produttori di banane. Per tutta la Comunità la proposta della Commissione avrà l'effetto di raddoppiare praticamente i prezzi delle banane. Tutte le parti in causa risulterebbero assai più avvantaggiate da una regolamentazione in base alla quale l'applicazione di un dazio all'importazione privilegierebbe certamente la produzione propria (preferenza comunitaria); di tale vantaggio fruirebbero anche gli ACP. Si può ancora discutere dell'importo di tale dazio.

Non ha alcun senso appesantire ulteriormente il mercato interno con regolamentazioni burocratiche particolarmente reggiate che possono soltanto nuocere al funzionamento dell'economia di mercato.

#### *Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 35, voti contrari: 93, astensioni: 12.

Aggiungere un nuovo punto dopo il punto 3.7.

« L'aiuto compensativo (art. 12) dovrebbe essere limitato nel tempo e decrescente, come quello previsto per le banane ACP in una proposta parallela. Dovrebbe inoltre essere elaborato un programma particolareggiato per contribuire a rendere competitivi sia i produttori comunitari sia quelli degli ACP senza aiuti indefiniti connessi ai prodotti. »



*Motivazione*

La PAC si sta lentamente riformando in modo da ridurre gli aiuti ai prodotti. La proposta all'esame è anomala sia in quanto introduce un nuovo regime PAC sia in quanto il pagamento è collegato alla quantità di banane prodotte. A lungo termine bisognerà pertanto contribuire a rendere i produttori CEE più competitivi e autonomi senza tali aiuti.

La proposta sui prodotti ACP è stata nel frattempo pubblicata. Gli aiuti alle banane sono sì previsti ma su base decrescente. Questo appare ragionevole nell'interesse dell'intera Comunità, ma per motivi di equità, gli aiuti alla produzione comunitaria dovrebbero essere concessi in base alle medesime condizioni.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 40, voti contrari: 68, astensioni: 7.

Aggiungere un nuovo punto 3.11.

«L'ammissibilità all'aiuto compensativo dovrebbe essere subordinata al fatto che le organizzazioni dei produttori o, se del caso, i produttori individuali, limitino la commercializzazione dei propri prodotti a quantità predeterminate, e preferibilmente alla media delle loro vendite nell'ultimo triennio.»

*Motivazione*

Per garantire un contenimento delle spese della PAC e far sì che vengano riconciliati gli interessi dei produttori di banane comunitarie, ACP e della zona del dollaro, è necessario garantire stabilità alla commercializzazione comunitaria. Sebbene gli aiuti compensativi varranno solamente per determinati contingenti, il guadagno relativamente alto che questi permettono potrebbe render vantaggioso vendere ulteriori quantitativi ai prezzi molto più bassi praticati sui mercati comunitari.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 37, voti contrari: 77, astensioni: 9.

---

**Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa ad un complemento di finanziamento del terzo programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico (1990-1994) <sup>(1)</sup>**

(93/C 19/27)

Il Consiglio, in data 18 agosto 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 Q, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Data la scadenza imposta dal Consiglio, il Comitato ha deciso di designare Roseingrave in qualità di Relatore generale, incaricandolo di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 25 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. Il terzo programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico (1990-1994) è stato adottato con Decisione del Consiglio del 23 aprile 1990 <sup>(2)</sup>. Il Comitato aveva preso posizione in merito alla proposta di decisione del Consiglio in data 15 novembre 1989 <sup>(3)</sup>.

1.2. Conformemente all'articolo 130 I del Trattato CEE, il programma quadro comprende tutte le azioni che la Comunità porta avanti, come complemento delle azioni intraprese negli Stati membri, nel perseguire gli obiettivi che le sono stati assegnati in materia di ricerca e sviluppo tecnologico — obiettivi elencati all'articolo 130 F del medesimo Trattato.

1.3. Il programma quadro «fissa così gli obiettivi scientifici e tecnici da conseguire nel periodo d'attuazione, stabilisce le loro priorità rispettive, indica le grandi linee delle azioni prospettate, stabilisce l'importo ritenuto necessario e le modalità della partecipazione finanziaria delle Comunità all'intero programma, nonché la ripartizione del predetto importo tra le varie azioni previste» (art. 130, par. 1, del Trattato CEE).

1.4. Il terzo programma quadro prevede la realizzazione di sei azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico, precisate e dettagliate agli allegati I e II della decisione del Consiglio, all'interno delle quali sono sviluppati quindici programmi specifici.

1.5. Lo strumento principale d'applicazione del programma quadro è costituito da tali programmi specifici ciascuno dei quali, conformemente all'articolo 130 K del Trattato, ne «precisa le modalità di realizzazione, fissa la durata e prevede i mezzi ritenuti necessari».

1.6. Alle sei azioni si aggiunge un'azione centralizzata relativa alla diffusione ed alla valorizzazione delle conoscenze che risultano dai programmi specifici di ricerca e sviluppo tecnologico della Comunità, oggetto di una Decisione del Consiglio del 29 aprile 1992 <sup>(4)</sup>.

1.7. La Decisione del Consiglio del 23 aprile 1990 ha fissato a 5 700 milioni di ECU l'importo ritenuto necessario per realizzare il terzo programma, a carico del bilancio comunitario, 2 500 milioni di ECU per gli anni dal 1990 al 1992 e 3 200 milioni di ECU per gli anni 1993-1994. In base all'articolo 1, paragrafo 4, della decisione del Consiglio, quest'ultimo importo è destinato al finanziamento delle azioni avviate durante il periodo 1990-1992.

1.8. Adottando un nuovo programma quadro per il periodo 1990-1994, articolato sul secondo programma quadro 1987-1991, il Consiglio aveva in tale occasione fatto proprio il principio di programmi a «rotazione» per l'azione comunitaria di ricerca e sviluppo tecnologico, principio che il Comitato aveva approvato nel parere.

1.8.1. In tal modo veniva garantita la continuità indispensabile alla realizzazione dei lavori di ricerca nonché la possibilità di riorientare le priorità in materia in funzione dell'esperienza e delle eventuali nuove necessità.

1.9. Conformemente a tale principio, il finanziamento del terzo programma quadro sarebbe dovuto diminuire nel 1993-1994, dato che si sarebbe dovuto decidere un quarto programma quadro per coprire il periodo 1993-1997.

**2. Motivazione della proposta fornita dalla Commissione**

2.1. Diversi fattori tra i quali l'assenza di una nuova cornice finanziaria comunitaria per il periodo 1993-1994, la lentezza del processo decisionale in materia

<sup>(1)</sup> GU n. C 56 del 7. 3. 1990, pag. 34.

<sup>(2)</sup> GU n. L 117 dell'8. 5. 1990, pag. 28.

<sup>(3)</sup> GU n. C 56 del 7. 3. 1990, pag. 34.

<sup>(4)</sup> GU n. L 141 del 23. 3. 1992, pag. 1.

di ricerca, nonché le incertezze riguardo al processo decisionale che doveva condurre all'adozione del Quarto programma, hanno tuttavia contribuito a rimettere in discussione tale scenario.

2.2. Nella comunicazione «La ricerca dopo Maastricht: bilancio e strategia» [doc. SEC(92) 682 def. del 9 aprile 1992], la Commissione analizza e ribadisce i rischi di una riduzione delle risorse disponibili per il finanziamento delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico nel 1993-1994 e, in tal modo, di una discontinuità nello sforzo di ricerca.

2.3. Partendo dall'esame dell'evoluzione del terzo programma quadro, nonché della valutazione di tutti i programmi specifici applicati nell'ambito del secondo programma quadro 1987-1991, la Commissione proponeva di conseguenza un aumento della dotazione finanziaria totale del terzo programma quadro, accompagnato da una redistribuzione delle risorse supplementari per i vari programmi specifici.

2.4. In occasione della riunione del 29 aprile 1992, il Consiglio «Ricerca», tenendo conto di tale comunicazione, ha invitato la Commissione a «sottoporgli quanto prima delle proposte relative al quarto programma quadro tenendo presente la valutazione del secondo programma, l'esigenza di continuità delle attività di ricerca il dibattito tenutosi in sede di Consiglio».

2.5. Nella proposta di decisione del Consiglio in esame, applicando per la prima volta le disposizioni dell'articolo 130 I, paragrafo 2, del Trattato, il quale prevede che «il programma quadro può essere adattato o completato in funzione dell'evoluzione della situazione», la Commissione propone tramite un articolo unico di aumentare la dotazione finanziaria del terzo programma quadro di 1600 MECU, scaglionando tale importo tra le diverse azioni di ricerca, come indicato in allegato alla proposta di decisione.

2.6. Alla riunione del 12 ottobre 1992, il Consiglio «Ricerca»

«— ha convenuto che in linea di massima la concessione di un certo complemento di finanziamento al terzo programma quadro potrebbe servire ad assicurare la continuità delle attività di R&S della Comunità, a condizione che siano definite le prospettive finanziarie per il 1993-1997;

— ha sottolineato l'importanza della continuità nell'ambito degli obiettivi perseguiti dal Terzo programma quadro e dai relativi programmi specifici;

— ha constatato l'esigenza di rispecchiare, per quanto possibile, l'equilibrio proporzionale esistente tra le attività svolte nell'ambito del programma quadro e convenuto sulla necessità di ulteriori lavori anteriormente al Consiglio di dicembre, per individuare i programmi specifici di particolare importanza per i quali emergano problemi specifici di finanziamento.»

(Si veda il comunicato stampa 9036/92 — Press. 173)

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. In diverse occasioni il Comitato ha espresso preoccupazione per il notevole tempo necessario per adottare e mettere efficacemente in pratica il programma quadro ed ha ribadito il rischio di soluzioni di continuità nella realizzazione dei programmi specifici di ricerca e sviluppo tecnologico, che potrebbero recar danno all'intero sforzo di ricerca della Comunità. Si sottolinea altresì che in tale contesto sono vitali la certezza e la continuità, se si vuole che la ricerca possa svilupparsi appieno.

3.2. Nel parere sulla proposta di decisione del Consiglio per l'adozione del secondo programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico del 3 luglio 1991 <sup>(1)</sup>, il Comitato ha fatto notare che non era possibile escludere che in futuro si riproponesse una situazione analoga a quella cui la proposta in quel momento in esame avrebbe dovuto porre rimedio — vale a dire ritardi nell'adozione dei programmi specifici previsti dal terzo programma quadro, nonché un finanziamento insufficiente del secondo programma quadro (1987-1991), a meno che non si provvedesse in maniera adeguata ad assegnare anno per anno i fondi ritenuti necessari per la realizzazione dei programmi specifici.

3.3. Il ritardo nell'adozione del terzo programma quadro e dei programmi specifici è stato un fattore principale alla base della necessità di un finanziamento supplementare nella forma che ora si è presentata. Il Terzo programma quadro è stato adottato solamente nell'aprile 1990; i programmi specifici sono stati adottati successivamente a un ritmo molto lento, mentre quello nel settore «capitale umano e mobilità» solamente nel marzo del 1992.

3.4. Purtroppo è probabile che il nuovo processo legislativo nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico previsto dal Trattato sull'Unione politica, una volta in vigore, porterà a ritardi analoghi nell'adozione e nell'attuazione del quarto programma quadro.

3.5. Il Comitato sperava che l'adozione del concetto di programmi quadro «a rotazione» avrebbe aiutato

<sup>(1)</sup> GU n. C 269 del 14. 10. 1991, pag. 24.

ad offrire una continuità essenziale a livello di lavoro ed a ridurre i tempi necessari per accordarsi e realizzare i programmi di ricerca specifici.

3.6. Il Comitato nota con rammarico che tale concezione si è sviluppata con notevole lentezza, pur accogliendo con soddisfazione l'asserzione della Commissione, secondo la quale tale concezione ha comportato «taluni benefici di rilievo». Il Comitato attende con impazienza informazioni circa tali benefici di rilievo.

3.7. Il Comitato ribadisce che la necessità del complemento di finanziamento ora proposto può essere attribuita in larga misura alla decisione presa dal Consiglio, in sede di adozione del terzo programma quadro, di limitare il finanziamento totale a 5 700 milioni di ECU, al posto dei 7 700 milioni di ECU proposti dalla Commissione, con l'appoggio del Comitato.

#### 4. Reazione alla proposta della Commissione

4.1. Il Comitato approva il rafforzamento delle attività di ricerca e sviluppo tecnologico in corso previsto dal terzo programma quadro e raccomanda che il Consiglio adotti la proposta della Commissione relativa ad un complemento di finanziamento.

4.2. Tale approvazione è coerente con le tesi espresse dal Comitato, in particolare nel parere sulla proposta di Commissione relativa al terzo programma quadro (vedi nota 3, pag. 106) ma è subordinata alle osservazioni che seguono circa la scelta fatta dalla Commissione di incrementare le risorse assegnate ai programmi specifici, per conseguire gli obiettivi approvati per ciascun programma individuale, in maniera modulare piuttosto che lineare (si veda l'allegato al progetto di parere).

4.2.1. Il Comitato accetta la motivazione offerta per rifiutare un complemento di finanziamento ai programmi specifici: (1) misure e prove e (2) capitale umano e mobilità, cioè il fatto che la realizzazione di tali programmi si trova ancora in una fase iniziale.

4.2.2. Analogamente il Comitato accetta che il complemento di finanziamento non venga proposto per il programma specifico nel settore «ricerca biomedica e salute», dato che non si è ancora concluso il processo di selezione, avviato dopo il primo invito a presentare proposte pubblicato nell'ottobre del 1991.

4.2.3. Il programma specifico nel settore «scienze e tecnologie della vita per i paesi in via di sviluppo» sembra ancora trovarsi in uno stadio iniziale, ma la Commissione prevede una pressione dovuta al notevole aumento delle proposte provenienti direttamente da ricercatori dei paesi in via di sviluppo.

4.2.3.1. I 45 milioni di ECU l'anno che la Commissione asserisce potrebbero essere aggiunti nel contesto delle attività «di promozione, supporto e controllo» (APAS) che si considera possano offrire ulteriori possibilità d'azione in tale settore di ricerca, potrebbero, così come definiti, risultare in parte inadeguati.

4.2.3.2. Il Comitato raccomanda di considerare la possibilità di concedere un complemento di finanziamento, che potrebbe essere proporzionalmente assai ridotto, ma potrebbe risultare vitale per mantenere slancio e continuità di un programma in crescita, il quale rischierebbe altrimenti di essere colpito seriamente da una mancanza di fondi, prima che venga adottato e attuato il quarto programma di ricerca.

4.2.3.3. L'impatto di una tale mancanza di fondi avrebbe conseguenze particolarmente serie per i ricercatori dei paesi in via di sviluppo.

4.2.4. Una raccomandazione analoga viene avanzata per il programma «scienze e tecnologie marine» per il quale la Commissione non prevede alcun complemento di finanziamento. Ciò non corrisponde all'asserzione della Commissione secondo la quale «è stato possibile finanziare solo il 37 % delle proposte buone ed ottime» (par. 19 della relazione), dopo la pubblicazione dei due inviti a presentare proposte.

4.2.5. L'incremento proporzionalmente elevato dei finanziamenti, proposti per le attività di ricerca nel settore dell'energia, ed in particolare per il programma «energie non nucleari», corrisponde alle opinioni espresse dal Comitato in numerosi pareri.

4.2.6. Il Comitato ritiene altresì accettabile l'aumento proposto per il programma «Ambiente».

#### 5. Osservazioni supplementari

5.1. Nel presentare le proprie proposte la Commissione asserisce di tener conto non solo del progresso effettuato nella realizzazione delle diverse attività di ricerca, ma anche di numerose linee direttrici strategiche, che debbono offrire le basi per la sua azione futura nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico. Su tali linee direttrici strategiche poggierà la proposta per un quarto programma quadro, che copra il periodo 1994-1998, che la Commissione intende presentare all'inizio del 1993.

5.2. La Commissione sembra assegnare alla propria comunicazione «la ricerca dopo Maastricht: bilancio e strategia», cui si fa riferimento al punto 2.2, lo status di una politica comunitaria già accettata, cosa che il Comitato considera prematura.

5.3. Il Comitato ribadisce che l'attuale proposta non dovrebbe portare a modifiche sostanziali nell'equilibrio

tra le varie attività previste dal terzo programma quadro così come approvato dal Comitato stesso.

5.3.1. Il Comitato approva pertanto la conclusione cui è giunto il Consiglio « Ricerca » nella riunione del 12 ottobre 1992, di invitare « la Presidenza a ricercare un accordo su una ripartizione che rispecchi maggiormente il suddetto equilibrio, tenendo nel contempo debito con-

to dei settori che incontrano particolari problemi ». (Si veda il Comunicato stampa 9036/92 — Press 173).

5.4. Inoltre l'appoggio del Comitato alla proposta della Commissione in esame non deve esser inteso come un'approvazione delle linee direttrici o del contenuto del prossimo programma quadro, che il Comitato non ha ancora esaminato.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---

## ALLEGATO I

al parere del Comitato economico e sociale

Programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e sviluppo tecnologico (1990-1994)

Schema della ripartizione dei fondi giudicati necessari per l'attuazione delle varie azioni comunitarie

	1	2	Totaal	3
I. TECNOLOGIE DIFFUSIVE				
1. Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni	2 221	625	2 846	28
— Tecnologie dell'informazione	1 352	430	1 782	32
— Tecnologie delle comunicazioni	489	77	566	16
— Sviluppo dei sistemi telematici di interesse generale	380	118	498	31
2. Tecnologie industriali e dei materiali	888	281	1 169	32
— Tecnologie industriali e dei materiali	748	281	1 029	38
— Misure e prove	140	0	140	0
II. GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI				
3. Ambiente	518	136	654	26
— Ambiente	414	136	550	33
— Scienze e tecnologie marine	104	0	104	0
4. Scienze e tecnologie della vita	741	148	889	20
— Biotecnologia	164	55	219	33
— Ricerca agricola e agroindustriale	333	93	426	30
— Ricerca biomedica e salute	133	0	133	0
— Scienze e tecnologie della vita per i paesi in via di sviluppo	111	0	111	0
5. Energia	814	410	1 224	50
— Energie non nucleari	157	180	337	115
— Sicurezza della fissione nucleare	199	60	259	30
III. VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE INTELLETTUALI	458	170	628	37
6. Capitale umano e mobilità				
— Capitale umano e mobilità	518	0	518	0
Totale	5 700	1 600	7 300	28

(1) Decisione 90/221/Euratom, CEE, del 23 aprile 1990 — GU n. L 117 del 18. 5. 1990, p. 28.

(2) Complemento di finanziamento proposto.

(3) Aumento percentuale.

## ALLEGATO II

## al parere del Comitato economico e sociale

L'emendamento seguente, presentato conformemente al Regolamento interno, è stato respinto in sede di dibattito:

Pagina 5

Inserire il seguente paragrafo:

«4.2.7. Il CES chiede alla Commissione che la distribuzione degli aiuti economici sia più lineare e meno selettiva con una deviazione quantitativa massima verso il basso dalla distribuzione lineare media ideale dell'ordine del + 15%, salvo nei casi in cui l'attività del 3° programma quadro sia iniziata tanto di recente da comportare solo una spesa esigua; si tratta dei settori «Misure e prove» e «Capitale umano e mobilità.»

*Motivazione*

La distribuzione proposta dalla Commissione è molto selettiva, fatto che creerà dei problemi di tipo giuridico nella procedura di approvazione delle varie somme, in particolar modo qualora non vi sia l'accordo degli Stati membri.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 26, voti contrari: 29, astensioni: 8.

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio riguardante la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza <sup>(1)</sup>**

(93/C 19/28)

Il Consiglio, in data 10 giugno 1992, 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 del rapporto introduttivo del Relatore Bonvicini in data 4 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 24 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, a larga maggioranza e 5 astensioni, il seguente parere.

**1. Precedenti**

1.1. La proposta di direttiva in esame si colloca nel contesto della politica di protezione dei consumatori ed è il frutto di un lungo processo di consultazione con le associazioni dei consumatori e le organizzazioni degli operatori professionali del settore (Consiglio consultivo dei consumatori e Comitato del commercio e della distribuzione).

1.2. A seguito di tali discussioni la Commissione presenta una direttiva quadro in materia, che fissa le norme minime di protezione, accompagnata da una raccomandazione <sup>(2)</sup> indirizzata alle associazioni pro-

fessionali affinché si dotino di codici di condotta che integrino su punti specifici le norme minime.

1.3. Si tratta di una via mediana, che lascia a livello volontario la regolazione di punti sensibili (sollecitazione all'acquisto e tutela della privacy del consumatore, sistemi e tecniche di promozione, garanzia finanziaria, diritto di rescissione e rimborso di eventuali anticipi), garantendo tuttavia un quadro regolamentare di riferimento per la tutela dei consumatori.

<sup>(1)</sup> GU n. C 156 del 23. 6. 1992, pag. 14.

<sup>(2)</sup> GU n. L 156 del 10. 6. 1992.

## 2. Caratteristiche del settore

2.1. Nella motivazione la Commissione fornisce un'analisi dettagliata del settore delle vendite a distanza, particolarmente sviluppato in alcuni Stati membri (Repubblica federale di Germania, Francia, Regno Unito), nonché una rassegna delle disposizioni legislative adottate a partire dal 1987.

2.2. Si tratta in effetti di un settore relativamente « giovane », ma in rapida espansione dato che si avvale delle nuove tecnologie di comunicazione, e con caratteristiche proprie non assimilabili a forme più tradizionali come la vendita porta a porta e la vendita per corrispondenza, che già in sé rappresentano una notevole cifra d'affari.

2.3. Valendosi della flessibilità offerta dalle nuove forme di comunicazione, anche imprese piccole e medie, prive di filiali all'estero, possono rivolgersi più direttamente ai consumatori di altri Stati membri, ampliando la loro gamma di scelta.

2.4. L'importanza del settore è dunque già notevole. Con l'espandersi delle tecniche di acquisto elettronico esso sembra destinato ad ulteriori rapidi sviluppi, in quanto di tali tecniche possono avvalersi, come opzione, una molteplicità di imprese di beni e servizi.

## 3. Considerazioni generali

3.1. Una regolamentazione che incrementi la fiducia nel sistema delle vendite a distanza non è solo nell'interesse del consumatore, che vuole vedersi tutelato, ma delle stesse imprese del settore, perché non può che accrescerne la credibilità e dunque la possibilità di allargare il giro d'affari.

3.2. Si tratta inoltre di un settore che grazie alle nuove tecniche di comunicazione si presta particolarmente ad uno sviluppo transnazionale. Esso consentirà al consumatore europeo una più ampia gamma di scelta di prodotti, ma occorre assicurargli il miglior livello di tutela. L'attuale frammentazione legislativa contrasta con il funzionamento del mercato unico e giustifica l'adozione dell'articolo 100 A come base giuridica.

3.3. Una armonizzazione a livello comunitario delle disposizioni di protezione al riguardo si rivela in effetti quanto mai opportuna, in quanto le disposizioni nazionali risultano inadeguate a coprire tutti i problemi dei

consumatori in negoziazioni transnazionali. Disposizioni di tutela più favorevoli andrebbero salvaguardate esplicitando il carattere di armonizzazione minima della direttiva.

3.4. Particolarmente sensibile è la questione della garanzia finanziaria, differentemente regolata negli Stati membri. Si va dall'interdizione totale o parziale di esigere un versamento anticipato da parte del consumatore (Belgio, Portogallo, Paesi Bassi) all'istituzione di fondi di garanzia alimentati dalle imprese del settore per quanto concerne gli annunci pubblicati sulla stampa (Regno Unito). Altre soluzioni contemplate consistono in forme di assicurazione o di deposito vincolato, o in penalità previste a tutela delle parti.

3.5. Tali penalità dovrebbero avere come punto di riferimento sempre l'importo vincolato a titolo di deposito, in relazione al quale si potrebbe ipotizzare una parziale decurtazione o un incremento in percentuale da convenire, a seconda del soggetto danneggiato.

3.6. In conclusione, se la diversità di pratiche e di tradizioni può rendere difficile individuare lo strumento ideale comune, consigliando di lasciare per il momento la regolazione del problema nell'ambito dei codici volontari di condotta, il principio della sicurezza finanziaria delle parti contraenti va comunque tutelato.

3.7. In base a tali considerazioni il Comitato considera una direttiva comunitaria che fissi le garanzie minime di protezione del consumatore come lo strumento più adeguato, ma invita ad integrare nei considerando, a livello di principio, un riferimento ad alcuni elementi contenuti nella raccomandazione, ed in particolare al principio che occorre premunire il consumatore dai rischi finanziari derivanti dalla mancata esecuzione del contratto, nonché tutelarlo dalle pratiche fraudolente, che arrecano pregiudizio non solo al consumatore, ma all'intero settore.

3.8. È evidente inoltre che se la direttiva si coniuga con una raccomandazione relativa ai codici di condotta, va garantita una informazione adeguata dei consumatori sui contenuti di tali codici, elaborati dalle associazioni professionali valendosi della collaborazione delle organizzazioni dei consumatori.

3.9. Per quanto riguarda il diritto di recesso, previsto specificamente all'articolo 11, esso si colloca nel termine di riflessione accordato incondizionatamente al consumatore nella transazione a distanza, e va mantenuto



distinto dalla possibilità di rescindere il contratto oltre il termine di riflessione quando si constatino forme di inadempimento o pratiche fraudolente.

3.10. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto è evidente che interviene la legislazione sulle pratiche commerciali sleali, nonché sulla pubblicità ingannevole. L'obbligo di lealtà deve vertere sulla identità della cosa offerta (se cosa mobile) nonché sull'identità dell'origine, provenienza, qualità o quantità della cosa stessa, in relazione a quella dichiarata o pattuita; sulla genuinità delle merci in vendita se sostanze alimentari; infine sui nomi, marchi o segni distintivi del prodotto che tassativamente non devono essere atti ad indurre il consumatore in errore sull'origine, provenienza o qualità del prodotto o della prestazione.

3.11. Nell'ambito dei codici di condotta si potranno risolvere i problemi specifici dei prodotti e servizi offerti, nonché delle diverse tecniche di vendita.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1. Nell'ambito delle definizioni indicate all'articolo 2, è opportuno precisare che i contratti in oggetto sono esclusivamente quelli che traggono origine da una sollecitazione, sia accompagnata o meno da messaggio pubblicitario e non anche quei contratti che nascono invece da una «domanda» ovvero una richiesta proveniente da un singolo utente relativa a forniture di beni o di servizi, come accade nell'uso corrente soprattutto per il commercio al dettaglio.

4.2. Utile risulta altresì la definizione di consumatore come di colui che agisce a titolo personale ovvero per «scopi ... estranei alla propria attività professionale».

4.3. Particolarmente importante è il rispetto della sfera privata del consumatore, regolato all'articolo 4, soprattutto per quanto riguarda gli anziani e i minori, più esposti a forme indebite di sollecitazione. Il consumatore che ne abbia espresso la volontà deve essere preservato da sollecitazioni indesiderate, tenendo pre-

senti le esperienze di tutela già esistenti in alcuni Stati membri, con l'«accordo preliminare» o «l'espressione di rifiuto» («Mail Preference Service» nel Regno Unito o «Stop Publicité» in Francia).

4.4. Nell'ambito delle informazioni da fornire al consumatore all'atto della sollecitazione (articolo 6) sarebbe utile inserire anche quelle sull'eventuale esistenza di modalità di garanzia e segnatamente sull'esistenza di un'eventuale «clausola» per mancato o ritardato adempimento.

4.5. La clausola secondo cui «l'assenza di risposta non vale accettazione», prevista all'articolo 8, risulta particolarmente importante per impedire forme di abuso. Sarebbe tuttavia ancora più risolutivo ritenere nulla qualsiasi indicazione contraria secondo cui, cioè, l'assenza di risposta sarebbe assenso.

4.6. Nelle informazioni da fornire all'atto dell'esecuzione (art. 10), sarebbe necessario un riferimento esplicito alle condizioni di garanzia. Sarebbe inoltre auspicabile che le informazioni fossero fornite in una lingua pienamente comprensibile dall'acquirente. Quanto previsto dalla proposta, e cioè che le informazioni siano fornite nella medesima lingua della sollecitazione, potrebbe non tutelare a sufficienza il consumatore.

4.7. Si constata che il termine minimo di 7 giorni per il diritto di rescissione contemplato all'articolo 11 è inferiore al termine di riflessione in uso nella Repubblica federale di Germania e nel Regno Unito, paesi in cui le vendite a distanza risultano più diffuse e da più lunga data. Sarebbe auspicabile che le legislazioni nazionali si ispirino alle esperienze più avanzate. È opportuno inoltre un'armonizzazione del metodo di calcolo dei giorni (inclusione o meno dei festivi).

4.8. Il Comitato si compiace del riconoscimento, in accordo con le legislazioni nazionali del diritto di agire in giudizio per le organizzazioni professionali e/o dei consumatori (comma 2 dell'art. 13), nonché della tutela dei consumatori assicurata dal carattere imperativo, non rinunciabile, delle disposizioni della presente direttiva (art. 14).

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla organizzazioni economiche e sociali nei paesi dell'Europa centrale ed orientale: meccanismi consultivi**

(93/C 19/29)

Per incarico della Commissione europea, con lettera del 2 giugno 1992, la Sig.ra Papandreu ha invitato il Comitato economico e sociale ad elaborare un parere sul tema «Le organizzazioni economiche e sociali nei paesi dell'Europa centrale ed orientale: meccanismi consultivi».

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Masucci e del Correlatore Pompen, in data 5 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 25 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato, all'inizio del 1992 — per mezzo del suo Presidente — ha ricordato per iscritto alla Commissione la propria proposta — contenuta al punto 4.9 del Supplemento di parere del 26 settembre 1991 su «Le relazioni della Comunità europea con i paesi dell'Europa centrale ed orientale — di «prevedere nell'ambito istituzionale un comitato consultivo composto di propri membri e di membri di analoghi organismi dei paesi associati».

1.1.1. La Commissione ha successivamente risposto — per mezzo dei Commissari Andriessen e Papandreu — prendendone nota «con interesse» (lettera del Commissario Andriessen, datata 26 giugno 1992) e dichiarandosi d'accordo con la proposta di istituire «un meccanismo consultivo che inoltre dovrà essere previsto ufficialmente negli accordi da negoziare in avvenire» (lettera del Commissario Papandreu, datata 23 giugno 1992). Tale organo consultivo — in analogia alla composizione del Comitato economico e sociale della CE — dovrà essere rappresentativo di tutte le organizzazioni economiche e sociali.

1.2. La Commissione, inoltre, ha sollecitato il Comitato a formulare entro l'autunno un parere sulle «possibilità che possono essere colte per rafforzare relazioni strutturate tra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori» (lettera del Commissario Papandreu, datata 2 giugno 1992).

1.3. Per poter rispondere con cognizione di causa il Comitato ha:

a) illustrato i principali aspetti che contraddistinguono la situazione sociale ed economica nei paesi in esame basandosi fra l'altro sulle reazioni delle parti sociali e delle associazioni di categoria dei paesi interessati ad un questionario che è stato loro sottoposto. L'analisi è contenuta nella relazione allegata al presente parere.

b) organizzato un'audizione di due giorni con rappresentanti delle parti sociali e dei gruppi d'interesse dei seguenti paesi: Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania e Ungheria.

1.4. All'audizione, tenutasi nella sede del Comitato economico e sociale il 29 e 30 settembre 1992, hanno preso parte circa 35 rappresentanti di organizzazioni socioprofessionali dei cinque paesi, i rispettivi rappresentanti diplomatici, numerose organizzazioni europee e internazionali.

1.5. Ad essi sono state rivolte alcune domande precise pertinenti alle questioni cui il parere deve dare una risposta, come anche utili a fare un quadro della situazione più vicina possibile alla realtà.

## 2. Considerazioni generali

2.1. L'analisi contenuta nella relazione allegata — basata sui dati disponibili e sulle risposte delle organizzazioni socioprofessionali al questionario inviato — e l'audizione delle parti sociali dei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) del 29 e 30 settembre 1992 confermano alcune preoccupazioni circa il processo di costruzione di un'economia di mercato nei PECO e le sue ricadute sociali, e incertezze sul modello di società che si viene affermando. Comunque il processo si configura diversamente a seconda dei paesi. È quindi difficile trarre conclusioni che possano attagliarsi con esattezza a ciascuno dei paesi in questione.

2.2. Le terapie shock e i tempi stretti di realizzazione di un'economia di mercato, oltre ad aver favorito la recessione, mettendo a dura prova le aspettative create dal ritorno alla democrazia, si sono rivelati poco realistici perché la riforma sarà in effetti di lungo periodo ed è accompagnata da una scarsa capacità di assorbire

le pesanti ricadute sociali. Questa considerazione però non deve assolutamente essere confusa con le posizioni di quei gruppi dirigenti, politici ed economici, provenienti dagli ex partiti comunisti e dal management delle imprese pubbliche, che — per differenti ragioni — frappongono ostacoli alle riforme economiche e strumentalizzano il malcontento popolare. La transizione da un'economia pianificata ad un'economia di mercato si è dimostrata molto più lenta e difficile del previsto, toccando un punto critico caratterizzato dai seguenti fenomeni: diminuzione del prodotto interno lordo, caduta della produzione agricola ed industriale, deterioramento della bilancia commerciale, esplosione dei prezzi al consumo, calo dei salari reali e del livello di vita, e infine crescita dell'indebitamento lordo con l'estero e della disoccupazione.

2.3. La privatizzazione delle imprese statali e i conseguenti processi di ristrutturazione sono appena all'inizio, mentre sono ancora insufficienti i fondamenti giuridici per quelli che sono tra gli elementi chiave di un'economia di mercato, vale a dire la proprietà, il commercio e i rapporti di lavoro.

2.4. Gli elementi di analisi che abbiamo raccolto dimostrano che non si è attribuita la dovuta importanza alla dimensione sociale: è infatti la ristrutturazione economica ad avere la preminenza, e che le autorità dei paesi considerati vedono nelle relazioni industriali e nella cooperazione delle forze sociali un possibile ostacolo al procedere più rapido delle riforme economiche.

2.4.1. La Comunità, con gli accordi europei, non ha contrastato quest'impostazione e non si sfugge all'impressione che all'attrazione politica ed economica, che essa esercita, non si accompagna un'analoga attrazione del suo modello sociale ed istituzionale fortemente legato alla dimensione sociale.

2.5. Gli accordi d'associazione, infatti, al Titolo VI, dedicato alla cooperazione economica, affrontano molti temi, tra i quali l'industria, l'agricoltura, la formazione, l'ambiente, lo sviluppo regionale, le piccole e medie imprese (PMI) e le questioni sociali. Ma la dimensione sociale vi è appena accennata e confinata agli aspetti relativi alla libera circolazione dei lavoratori ed alla formazione e educazione. Né è presente una «clausola sociale» che faccia esplicito riferimento alle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e in particolare alla 87 sul diritto d'organizzazione ed alla 98 sul diritto di contrattazione collettiva.

2.5.1. Pur prendendo atto delle disparità esistenti tra la Comunità e i PECO, la convergenza sociale non è citata come un obiettivo insieme alla cooperazione economica. Non c'è alcun riferimento alla Carta comu-

nitaria dei diritti sociali dei lavoratori, né alle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro o alle relazioni industriali.

2.5.2. Eppure tra gli obiettivi degli accordi si afferma la volontà di integrare economicamente i PECO per salvaguardare la pace e la stabilità e si lascia intravedere il traguardo dell'Unione politica.

2.5.3. Si riafferma come base di questa integrazione una serie di principi fondamentali: la democrazia pluralista, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, i principi dell'economia di mercato e la giustizia sociale.

2.5.4. Inoltre, il Consiglio europeo, nelle sue Conclusioni di Lisbona, il 26-27 giugno 1992, afferma che «la cooperazione sarà finalizzata sistematicamente sull'assistenza agli sforzi da essi compiuti per preparare l'accesso all'Unione da essi ricercati».

2.5.5. Non dà rilievo però ad un importante passaggio della «Relazione della Commissione europea sui criteri e condizioni per l'adesione di nuovi membri alla Comunità», sottoposta al Consiglio di Lisbona, laddove si afferma che la prospettiva — sia pure non di breve termine — di un'adesione di questi paesi alla CE pone il problema di aggiornare gli accordi di associazione, al momento del loro riesame, sugli aspetti prioritari della dimensione sociale e della politica regionale.

2.6. Anche in vista di una futura adesione alla Comunità, il Comitato ritiene importante l'aggiornamento degli accordi con Polonia, RFCS e Ungheria, sugli aspetti proposti dalla Commissione — oltre che su taluni aspetti di politica commerciale — e che in quelli in via di definizione con la Bulgaria e la Romania se ne tenga conto fin dall'inizio.

2.6.1. A questo fine, in questo parere, avanza alcuni suggerimenti per quanto riguarda la pratica realizzazione degli accordi stessi e dei programmi di assistenza, la partecipazione delle organizzazioni economiche e sociali alla democratizzazione della società e dell'economia, la promozione di un avanzato sistema di relazioni industriali, indispensabile complemento all'economia sociale di mercato.

### **3. La partecipazione e la consultazione delle organizzazioni economiche e sociali**

3.1. Per quanto riguarda l'attuazione degli accordi europei e dei programmi di assistenza (Phare, Tempus) occorre superare l'attuale assenza quasi completa di informazione e coinvolgimento delle parti sociali sia nei paesi interessati, che a livello comunitario. È a questo scopo che il Comitato, nel supplemento di parere del 26 settembre 1991, chiede la costituzione di un «comitato

consultivo composto di propri membri e di membri di analoghi organismi dei paesi associati». I compiti di tale organismo sono così descritti: «Esso dovrebbe essere consultato dal Consiglio d'associazione in merito ai problemi economici e sociali che siano oggetto degli accordi europei e investano interessi comuni. A tale comitato andrebbe altresì riconosciuto un diritto d'iniziativa che consenta ai suoi membri di pronunciarsi motu proprio su urgenti problemi dello sviluppo economico e sociale nel contesto dell'integrazione globale dell'Europa e di formulare proposte costruttive». L'audizione del 29 e 30 settembre 1992 ha permesso di registrare un consenso unanime a tale proposta delle parti sociali e dei gruppi di interesse dei PECO. Tale Comitato potrà assolvere bene alla sua funzione, se i suoi membri saranno rappresentanti di organizzazioni autonome, libere e democratiche, cioè conformi ai criteri utilizzati dall'OIL.

3.1.1. Il Comitato quindi ribadisce la necessità di costituire, a breve termine, questo comitato consultivo misto, cui deve essere destinato un finanziamento adeguato a permetterne il funzionamento.

3.1.2. Tale organismo potrebbe avere inoltre i seguenti compiti:

- ricevere informazioni ed esprimere pareri sul funzionamento e l'applicazione degli accordi europei;
- fornire informazioni sull'evoluzione del dialogo sociale e della procedura consultiva a livello degli Stati membri della Comunità e a livello comunitario;
- scambiare esperienze e, se richiesto, mettere a disposizione competenze in proposito, che verrebbero fornite da membri del Comitato o dai gruppi d'interesse ivi rappresentati;
- fungere da intermediario per fornire competenze di cui il Comitato non disponga direttamente;
- su richiesta, studiare problemi che in generale rientrano nella sfera d'azione del Comitato.

3.1.3. Non c'è alcuna valida ragione perché tale Comitato misto per la consultazione delle parti sociali non sia già inserito al Titolo IX tra le istituzioni di gestione degli accordi d'associazione che saranno stipulati con Bulgaria e Romania. Mentre transitoriamente possono essere attivati a tale scopo l'articolo 107 dell'accordo con la Polonia e la Cecoslovacchia e l'articolo 109 dell'accordo con l'Ungheria, in attesa che tali accordi vengano rinegoziati. Allo scopo di migliorare il flusso di informazioni tra le istituzioni comunitarie e gli

ambienti economici e sociali sarebbe anche di grande utilità la nomina di «attaché» economici e sociali presso le rappresentanze della Commissione in questi paesi.

3.1.4. Tale modello servirà anche per eventuali altri accordi futuri d'associazione.

3.1.5. È evidente che per un corretto funzionamento di tale organismo è pregiudiziale che le organizzazioni economiche e sociali nei PECO siano informate, consultate e coinvolte, sia direttamente che nelle istituzioni tripartite esistenti o in nuove istituzioni consultive sull'attuazione degli accordi di associazione e dei programmi d'assistenza.

3.1.6. Tenendo conto dei problemi specifici dei singoli paesi dell'Europa centrale e orientale, sarebbero necessari intensi contatti preliminari su base bilaterale.

3.1.7. Il Comitato quindi s'impegna a prendere l'iniziativa nelle sue Sezioni — ciascuna nell'ambito delle materie di propria competenza — di affrontare e sviluppare temi d'interesse comune tra i paesi della CE e i PECO, per costruire una base concreta di dialogo tra le parti sociali delle due aree nel corso di ulteriori incontri e in seno al Comitato misto consultivo che viene richiesto in questo parere.

3.2. Nel corso di questi ultimi anni si è molto insistito, da parte di istanze e organismi internazionali, come l'OIL e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo (OCSE) — sul concetto del tripartitismo e della costituzione di organismi che includano le parti sociali in questi paesi fin dall'inizio dell'attuazione delle riforme economiche.

3.2.1. Alle stesse conclusioni sono arrivate la CISL e l'OIE in un documento congiunto dell'aprile 1992 sull'Europa orientale. Dato che questi paesi hanno ratificato un gran numero di Convenzioni OIL, la cui applicazione è messa a rischio dalle politiche di ristrutturazione, il Comitato esprime il desiderio che venga da essi ratificata anche la Convenzione 144 sulla consultazione tripartita e che comunque se ne rispetti lo spirito.

3.2.2. Il Comitato ribadisce l'importanza della consultazione e del coinvolgimento in sedi istituzionali delle parti sociali. E nello stesso tempo sottolinea che non esistono modelli precostituiti e che ciascuno dei paesi interessati dovrà definire e sviluppare la forma e il contenuto del dialogo sociale e delle procedure consultive da adottare.

3.2.3. Il passato regime comunista ha affidato un ruolo improprio ai sindacati, ma ha anche -attraverso il controllo centralizzato di tutti gli aspetti dell'economia e della società — distrutto, là dove preesisteva, il tessuto sociale, che così riccamente e autonomamente si esprime nelle società occidentali, o ne ha impedito lo sviluppo.

3.2.4. Mentre certe organizzazioni — come quelle dei lavoratori e dei datori di lavoro -cercano una migliore definizione del loro ruolo e della loro funzione, altre associazioni di categoria stanno nascendo o sono ancora insufficientemente sviluppate.

3.2.5. Il processo di democratizzazione deve, per l'appunto, ricostruire, con un'azione di lungo periodo, tale tessuto. Ed è perciò che vanno valorizzate le espressioni dei principali interessi che si vanno o che si andranno organizzando (consumatori, ecologisti, cooperatori, artigiani, agricoltori, ecc.).

3.2.6. È importante quindi che tali interessi siano rappresentati, nelle sedi istituzionali, accanto alle parti sociali tradizionali.

3.2.7. Per questo motivo il Comitato ritiene utile la creazione di organismi consultivi analoghi ai Comitati economici e sociali esistenti in quasi tutti i paesi della Comunità.

3.2.8. Va però anche sottolineato che, come non lo è nei nostri Paesi, anche nei PECO il tripartitismo, la concertazione e la consultazione non sono la risposta a tutti i problemi di dialettica sociale.

3.2.9. Anzi, dai primi segnali che riceviamo, si comprende meglio ciò che già si conosce, e cioè che tale modello non può funzionare bene se non è fondato su forze autonome, ben identificate, articolate e liberamente sviluppatesi.

#### 4. Un sistema di relazioni industriali ben strutturato

4.1. Lo sviluppo delle relazioni industriali tra parti sociali autonome assume pertanto un significato fondamentale nella salvaguardia del ruolo e delle responsabilità dei pubblici poteri.

4.1.1. I sindacati dei lavoratori e quelli dei datori di lavoro devono prepararsi ad affrontare la difficile situazione della transizione come attori indipendenti, capaci di comprendere tutti gli aspetti di un più complesso scenario economico e sociale.

4.2. Enormi sono le difficoltà che devono affrontare i nuovi sindacati in questa fase di transizione. Dal superamento del clima di disaffezione e di sfiducia, alla tradizionale assenza di una cultura partecipativa da parte dei lavoratori. Dal dover operare in condizioni economiche particolarmente allarmanti, ad una certa inesperienza e scarso addestramento ad una cultura della contrattazione.

4.3. Anche maggiori sono le difficoltà ad identificare tra le controparti quella dei datori di lavoro. Le limitate organizzazioni che rappresentano gli imprenditori privati sono affiancate dalle ben più numerose rappresentanze dei manager di Stato. L'assenza di una vera cultura manageriale, la mancanza di esperienza e la scarsa autonomia decisionale, sono le questioni che la classe imprenditoriale, di stato o privata, ha davanti a sé.

4.4. Quindi il cammino verso un sistema contrattuale evoluto — strutturato ai due livelli, nazionale (interprofessionale e settoriale) e d'impresa — indispensabile per costruire un quadro razionale ed efficiente di relazioni industriali e un mercato del lavoro regolato con la ricerca del consenso sociale, si configura come un vero e proprio processo che accompagna lo svolgersi di questa fase di transizione.

4.5. Per raggiungere questo obiettivo un quadro giuridico è indispensabile ma non sufficiente. Premessa indispensabile è la costruzione di un elevato livello di autonomia, attraverso la democrazia interna alle organizzazioni, l'assoluta volontarietà dell'adesione degli affiliati e la più larga ed effettiva rappresentatività. Subito dopo viene la conoscenza adeguata delle caratteristiche e dei problemi di un'economia orientata al mercato, con particolare riferimento:

- alle politiche di privatizzazione e di ristrutturazione delle imprese;
- ai principi di base ed alla tecnica della contrattazione collettiva ed ai sistemi di rappresentanza dei lavoratori;
- l'organizzazione del mercato del lavoro e la politica attiva dell'occupazione;
- l'educazione e la formazione professionale;
- i problemi dell'ambiente e la salute e sicurezza dei lavoratori sul luogo di lavoro;
- la protezione e la previdenza sociale.

4.6. Già l'OIL ed il suo programma di istruzione hanno un ruolo importante nel sostenere le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro dell'Europa

Centrale ed Orientale. Lo stesso vale per quanto riguarda l'azione della CISL, della CML, del TUAC e della Confederazione europea dei sindacati e delle organizzazioni nazionali affiliate. Anche le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro (OIE, BIAC, Unice e UEAPME) e nazionali scambiano informazioni per iniziative dirette a sostenere le nuove organizzazioni dei datori di lavoro. Il Comitato ritiene che negli accordi di associazione la dimensione sociale deve essere parte integrante, con riferimenti precisi mirati al sostegno

dello sviluppo delle relazioni industriali, come complemento indispensabile all'economia di mercato, e articolati nei differenti temi elencati al paragrafo 4.5.

4.6.1. In questo contesto sottolinea anche il proprio sostegno alla richiesta rivolta dalla CES al Parlamento europeo per la creazione di una nuova linea di bilancio nel capitolo 4000, per la promozione del dialogo sociale nei PECO. Tale linea di bilancio di 500 000 ECU dovrebbe essere co-gestita dalle parti sociali europee.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Susanne TIEMANN

---

**Parere in merito alla Comunicazione della Commissione: le politiche strutturali comunitarie — bilancio e prospettive**

(93/C 19/30)

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale, in data 28 aprile 1992, ha deciso, conformemente all'articolo 20, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla Comunicazione della Commissione: le politiche strutturali comunitarie — bilancio e prospettive.

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Christie, in data 13 ottobre 1992.

Il Comitato economico e sociale, ha adottato all'unanimità, il 24 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. Nella Comunicazione, la Commissione presenta la valutazione di metà periodo dell'impatto delle politiche strutturali comunitarie dopo la riforma del 1989. Si tratta di un testo complementare alla Relazione annuale sull'attuazione della riforma dei fondi strutturali (1990) — doc. COM(91) 400 — su cui il Comitato ha recentemente formulato un parere<sup>(1)</sup>. La Comunicazione ora in esame concentra l'analisi particolareggiata sui risultati conseguiti dai fondi strutturali riformati nelle regioni che hanno beneficiato di aiuti nel periodo successivo al 1989.

1.2. La Comunicazione della Commissione è stata presentata come parte integrante delle proposte del pacchetto Delors II per potenziare le finanze della Comunità nel prossimo quinquennio. Su tali proposte il Comitato ha già adottato un parere<sup>(2)</sup>.

1.3. Il Comitato ha deciso di elaborare un supplemento di parere per esprimere le proprie idee sugli orientamenti per una futura riforma.

<sup>(1)</sup> GU n. C 106 del 27. 4. 1992, pag. 20.

<sup>(2)</sup> GU n. C 169 del 6. 7. 1992, pag. 34.

## 2. Quadro di riferimento essenziale di una futura riforma dei fondi

2.1. I seguenti aspetti citati nella Comunicazione della Commissione sono rilevanti in quanto costituiscono il quadro di riferimento di una futura riforma dei fondi.

### 2.2. Disparità e svantaggi strutturali

2.2.1. Malgrado la congiuntura espansiva di cui la Comunità ha beneficiato alla fine degli anni '80, non è stata conseguita un'attenuazione rilevante delle disparità regionali. Nel 1989, ultimo anno per il quale sono state presentate delle statistiche, e anno in cui sono state introdotte le riforme, le prime 10 regioni rivelavano un reddito pro capite di tre volte superiore alle ultime 10 regioni della graduatoria.

2.2.2. I divari fra le regioni risultavano più accentuati sul fronte della disoccupazione che su quello dei redditi, sebbene anche in questo caso il miglioramento delle condizioni economiche generali subentrato dopo il 1986 abbia contribuito ad una certa attenuazione delle disparità fra le regioni in materia di disoccupazione. Particolarmente significativa è stata la più forte incidenza della disoccupazione fra i giovani, specie nelle regioni con ritardi di sviluppo, dove nell'aprile del 1990 è stato registrato un tasso di disoccupazione del 32,3%. Un fattore importante che incide sulle prospettive di una riduzione della disoccupazione è che metà dei disoccupati complessivi risultavano senza lavoro da oltre un anno, la qual cosa rende ancor più difficile la loro reintegrazione nell'attività lavorativa.

2.2.3. Le disparità di reddito fra le regioni sono strettamente legate a divari nei fattori determinanti per la competitività regionale: infrastrutture economiche (trasporti, telecomunicazioni, energia, ecc.), stock di capitale e capacità in materia di ricerca e sviluppo tecnologico. I dislivelli occupazionali e di reddito fra le regioni rispecchiano in certa misura i divari fra le regioni per quanto riguarda questi tre fattori della competitività.

### 2.3. Impatto delle politiche nazionali e comunitarie

2.3.1. La Commissione dà un giudizio positivo dell'impatto dei fondi strutturali e ritiene che abbiano effettivamente contribuito a una maggiore coesione economica e sociale. Si ritiene che il beneficio maggiore venga tratto dagli Stati destinatari di aiuti nel quadro dell'Obiettivo 1. Stando alla Commissione, fra il 1989 e il 1993 la crescita economica toccherà livelli più elevati nell'intera Comunità grazie appunto ai fondi strutturali. L'apporto dei fondi strutturali all'accelerazione della crescita sarà il più elevato in Portogallo (0,7% all'anno) e in Grecia (0,5%), mentre negli altri paesi e regioni beneficiari di aiuti nel quadro dell'Obiettivo 1 esso si aggirerà intorno allo 0,3% annuo. La Commissione

afferma che fra il 1989 e il 1993 gli aiuti comunitari dovrebbero consentire la creazione di circa 500 000 nuovi posti di lavoro.

2.3.2. In merito alle regioni considerate per l'Obiettivo 2, la Commissione non è stata in grado di fornire ragguagli quantitativi sull'impatto dei fondi strutturali, anche se si può affermare che i fondi producono realmente un effetto volano. I finanziamenti comunitari sono principalmente rivolti alla creazione di posti di lavoro e al sostegno di nuovi investimenti produttivi piuttosto che alla creazione d'infrastrutture, le quali in genere sono già ben sviluppate nelle zone in oggetto. La Commissione dà anche un giudizio positivo sulla diffusione delle innovazioni tecnologiche in alcune delle regioni dell'Obiettivo 2, fatto che è assai importante per la ristrutturazione industriale e il miglioramento del potenziale della crescita economica interna.

2.3.3. Benché le misure nel quadro degli Obiettivi 3 e 4 abbiano aiutato i disoccupati di lunga durata e i disoccupati giovani, lo strumento principale in questo campo risulta essere nazionale piuttosto che comunitario.

2.3.4. La Commissione riferisce che le misure adottate nel quadro dell'Obiettivo 5(a) hanno contribuito a trattenere gli abitanti nelle zone rurali, a proteggere l'ambiente e a sviluppare le campagne. Gli aiuti sono stati principalmente destinati a produttori agricoli con redditi modesti e ad aziende di piccole dimensioni.

2.3.5. L'attuazione dell'Obiettivo 5(b) è iniziata solo nel 1990, per cui è prematuro analizzarne l'impatto socioeconomico. Ciò non toglie che, a giudicare dai primi risultati, i provvedimenti sembrano rispondere alle esigenze ed essere tali da contribuire allo sviluppo del potenziale delle zone rurali.

2.3.6. Sinora non si è proceduto ad alcuna valutazione delle misure a favore della pesca che sono state negoziate nel contesto dei QCS (quadri comunitari di sostegno).

2.3.7. L'applicazione dei fondi strutturali riformati sta producendo un impatto positivo sull'intera Comunità. Si calcola che su 100 ECU investiti in Portogallo 46 ECU ritorneranno ai partner comunitari sotto forma d'importazioni. Insieme ad altri sviluppi — ad esempio la liberalizzazione degli appalti pubblici e altre politiche dirette ad aprire i mercati — ciò comporta benefici significativi per l'intera Comunità, grazie all'intensificarsi dell'attività economica attribuibile ai provvedimenti di aiuto dei fondi strutturali.

## 2.4. L'attuazione delle politiche strutturali

2.4.1. La Commissione rileva che, nonostante in alcuni casi l'obiettivo dell'integrazione sia stato conseguito, le necessarie sinergie non sono scaturite a causa della frammentazione delle competenze nelle amministrazioni sia nazionali che comunitarie e a causa dei tempi necessari per addivenire alle decisioni d'intervento.

2.4.2. Sinora i prestiti della BEI e della CECA non sono stati integrati a sufficienza con i fondi riformati. Per conseguire un risultato ottimale occorrerà che tutti gli strumenti utilizzati dalla Comunità per concedere sovvenzioni o prestiti ottemperino ai principi della concentrazione, della compartecipazione e della programmazione.

2.4.3. La compartecipazione è stata un'innovazione importante della politica strutturale «riformata» e ha facilitato un notevole decentramento delle responsabilità per l'attuazione dell'intervento comunitario. Però il coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione e nel processo di controllo si è spesso rivelato inadeguato.

2.4.4. Le procedure di attuazione degli aiuti strutturali sono tuttora troppo complicate.

2.4.5. Il tetto massimo degli aiuti consentiti con i fondi riformati nel quadro dell'Obiettivo 1 (75 % dei costi complessivi) non è stato raggiunto e ciò ha contribuito alle difficoltà emerse in alcuni Stati membri per assicurare il cofinanziamento nazionale degli interventi comunitari. Una situazione analoga è riscontrabile per altri obiettivi, che registrano tassi di aiuto inferiori al massimo consentito dal regolamento.

## 2.5. L'orientamento della Commissione per la riforma

2.5.1. La Commissione dà atto che il completamento del mercato interno aumenterà inevitabilmente la pressione della concorrenza sulle regioni in ritardo. Gli interventi comunitari dovrebbero pertanto continuare a concentrarsi su tali zone, anche se saranno necessari aggiustamenti per agevolare le trasformazioni strutturali dell'industria, migliorare la competitività, affrontare i problemi delle migrazioni e rispondere alle esigenze dello sviluppo rurale. Per colmare i divari con le regioni più ricche, le zone in ritardo dovranno abbandonare progressivamente le attività economiche con scarso con-

tenuto tecnologico e bassi salari passando alle attività con elevato valore aggiunto e maggior contenuto tecnologico.

2.5.1.1. Per essere efficaci gli aiuti dovrebbero essere più flessibili. Occorrerebbe rafforzare la compartecipazione e snellire le procedure per la messa in opera delle politiche previste. La Commissione raccomanda di ampliare il campo d'intervento, di differenziare maggiormente i tassi di aiuto e di assegnare un ruolo maggiore alle iniziative comunitarie.

2.5.2. La Commissione fornisce dati sulla portata dei problemi delle regioni in ritardo. Ad esempio, per conseguire un miglioramento di 20 punti percentuali, in modo che il PIL pro capite di una regione possa passare dal 50 % della media comunitaria al 70 %, occorrerà che il differenziale dei tassi di crescita annuale si attesti sull'1,75 % per 20 anni, o sul 2,25 % per 15 anni, il che equivale al 5,25 % di crescita pro capite nell'arco di 15 anni o al 4,75 % pro capite nell'arco di 20 anni.

2.5.3. La parità delle opportunità è lungi dall'essere realizzata. Le dotazioni tecnologiche e di capitale delle regioni in ritardo non consentono loro di competere con le regioni più ricche. Le regioni dell'Obiettivo 1 richiedono maggiori investimenti nei seguenti settori:

- infrastrutture di trasporto,
- telecomunicazioni,
- infrastrutture energetiche.

2.5.4. Il processo di adeguamento per realizzare la convergenza in previsione dell'Unione monetaria sarà travagliato soprattutto per le regioni in ritardo. Servirà comunque a migliorare il contesto macroeconomico e a stimolare la crescita economica in tali regioni. Il processo di aggiustamento risentirà inoltre del fatto che il tasso di cambio perderà la sua funzione di strumento di politica economica. I mercati di queste regioni dovranno pertanto accrescere la loro flessibilità per coadiuvare il processo di adeguamento.

2.5.5. La graduale armonizzazione delle politiche sociali e ambientali dell'intera Comunità avrà ripercussioni sulle zone in ritardo, nella misura in cui esse hanno sinora tratto parte del loro vantaggio competitivo da condizioni meno stringenti in questi due campi. Per compensare le norme sociali e ambientali più rigorose queste regioni dovranno incrementare sensibilmente la produttività.



2.5.6. Con la liberalizzazione degli scambi nei confronti dei paesi dell'Europa orientale, del resto del Bacino mediterraneo e del Terzo mondo, le regioni della Comunità in cui l'occupazione e i redditi dipendono dalle industrie a bassi salari si troveranno esposte ad una concorrenza più agguerrita.

2.5.7. Pur affermando che i principi alla base delle riforme del 1988 non dovranno cambiare, la Commissione avanza alcune proposte tese ad adeguare i fondi strutturali in funzione del contesto presente e delle prospettive che tratteggia per l'avvenire. In tutti i casi la loro attuazione impone un grado più elevato di flessibilità:

- Un impegno più ampio e più sostenuto per promuovere lo sviluppo delle regioni rientranti nell'Obiettivo 1.
- Una maggiore discrezionalità nella scelta delle regioni ammissibili agli aiuti dell'Obiettivo 2, includendo altri fattori, quali il previsto impatto dei cambiamenti industriali e gli sviluppi dei sistemi di produzione, oltre agli indicatori convenzionali (disoccupazione e occupazione nell'industria).
- Gli Obiettivi 3 e 4 vanno modificati per tener conto della revisione dell'articolo 123, dando maggior enfasi all'adattamento dei sistemi di formazione e all'assistenza ai lavoratori per adeguarsi alle trasformazioni industriali.
- Le misure strutturali della Comunità a favore dello sviluppo rurale dovranno concentrarsi sulle seguenti priorità: diversificazione della base economica delle comunità rurali, maggiori interventi nel quadro dell'Obiettivo 5(b), attuazione degli interventi nelle regioni dell'Obiettivo 5(a) mediante la programmazione e la compartecipazione e al rafforzamento delle misure per incoraggiare lo sviluppo rurale locale.
- Occorrerà esaminare l'opportunità di aggiungere alle politiche strutturali un sesto obiettivo riguardante le regioni che dipendono dalle attività di pesca.
- Sarà necessario modificare le regole e le procedure in vigore per porre in atto fondi strutturali allo scopo di rafforzare la compartecipazione, snellire il processo decisionale, perfezionare la valutazione e ampliare la portata dell'intervento comunitario, differenziare maggiormente i tassi d'intervento comunitari e conferire un ruolo più ampio alle iniziative comunitarie. Il documento della Commissione addita alcuni provvedimenti che possano essere adottati per conseguire i cinque obiettivi ora elencati.

2.5.8. La Commissione fa presente che occorre realizzare sia la convergenza che la coesione. La prima è necessaria per creare un quadro favorevole a una crescita economica sostenibile per l'intera Comunità, il che favorirà le prospettive di sviluppo delle regioni in ritardo. La coesione è anch'essa necessaria in quanto accelererà la convergenza, promuovendo le modifiche strutturali necessarie ad assicurare alle regioni in ritardo la transizione verso una base economica locale dotata di un dinamismo sufficiente a conseguire tassi più elevati di crescita economica. Al riguardo il fondo di coesione proposto assumerà un'importanza cruciale.

### 3. Osservazioni generali

#### 3.1. Partecipazione e sussidiarietà

3.1.1. Uno degli obiettivi chiave fissati nella fase di elaborazione delle istruzioni operative per i fondi strutturali seguita alla riforma, fu quello di ottenere una maggiore partecipazione a livello regionale e locale. L'obiettivo è stato conseguito solo in parte.

3.1.2. Il Comitato suggerisce di prestare molta più attenzione al modo in cui vengono formulate le politiche strutturali. Il Comitato approva pienamente la raccomandazione della Commissione di attribuire alle autorità regionali e locali un ruolo più importante nella preparazione dei piani e di coinvolgere più da vicino le parti sociali nelle procedure di programmazione. Uno dei principali miglioramenti rivendicati dalla riforma dell'88 consisteva nel fatto che mentre le priorità generali per i fondi strutturali erano fissate a livello comunitario, le differenze regionali erano risolte sul piano delle procedure di applicazione. Dai dati emerge che questo vantaggio potenziale viene minato dalla mancanza di coinvolgimento degli «interlocutori» locali. Per aver successo, lo sviluppo economico locale dipende considerevolmente da informazioni accurate riguardanti il potenziale di sviluppo interno di una regione; tali informazioni presuppongono il tipo di conoscenza locale dettagliata che probabilmente non esiste a livello nazionale. Inoltre, la politica dev'essere relativamente flessibile in modo da poter effettuare aggiustamenti rapidi reagendo a circostanze impreviste. Anche ciò depone a favore di un alto grado di autonomia locale nella formulazione e nell'applicazione della politica. Le parti sociali svolgono un ruolo centrale a tale proposito, in quanto probabilmente hanno una comprensione ineguagliabile dei fabbisogni economici locali e delle strategie di sviluppo.

3.1.3. Il Comitato ritiene che debbano essere studiate nuove modalità con cui associare i rappresentanti

dell'economia locale alle procedure d'applicazione delle politiche strutturali comunitarie. Secondo i regolamenti attuali, ciò dipende interamente dalla prassi nazionale. I regolamenti andrebbero modificati nella parte relativa alla formulazione dei programmi operativi, in modo da prevedere la partecipazione delle autorità regionali e locali, nonché delle parti sociali. Per esempio, ad esse dovrebbe venir riconosciuto il diritto ad essere ufficialmente consultate su tutte le proposte, contemporaneamente ai governi nazionali, e a concludere accordi regionali nell'ambito dell'attuazione dei quadri comunitari di sostegno e dei programmi comunitari. Il Comitato ritiene che questo sia l'unico mezzo per assicurare il pieno rispetto del principio di sussidiarietà, promuovendo contemporaneamente le prospettive di successo delle politiche strutturali.

3.1.4. Accordi regionali delle parti sociali paralleli ai quadri comunitari di sostegno costituirebbero una maniera auspicabile di corresponsabilizzare le parti sociali nel porre in atto i fondi. Il Comitato approva pertanto la proposta della Commissione di destinare delle risorse per aiutare gli interessi locali nell'elaborazione dei piani di sviluppo economico.

3.1.5. Il Comitato appoggia le proposte di semplificazione della procedura fatte dalla Commissione. Teme però che ciò possa determinare in impegno non efficiente dei fondi e chiede che la Corte dei Conti europea collabori con le Corti dei Conti dei singoli Stati membri per svolgere un controllo efficace dell'impiego delle risorse dei fondi strutturali.

### 3.2. Obiettivo 1

3.2.1. Il Comitato approfitta dell'opportunità che gli è data per sottolineare l'importanza, per le regioni dell'Obiettivo 1, di conseguire una crescita economica che si autoalimenti. A tal fine, i programmi strutturali devono continuare a sostenere gli elementi che determinano la crescita economica in queste aree, accrescendo la qualificazione professionale della forza lavoro locale, migliorando l'infrastruttura in regioni che, spesso, si trovano all'estrema periferia della Comunità, contribuendo a individuare e sfruttare le opportunità esistenti per la produzione locale in settori di attività d'alto valore aggiunto, e promuovendo la compartecipazione a tutti i livelli.

3.2.2. La Commissione deve sforzarsi di prefigurare politiche che tengano conto nella misura adeguata della marginalizzazione geografica di molte delle regioni meno sviluppate della Comunità, specialmente dal momento che è probabile che una quota crescente delle attività economiche della Comunità si concentrerà intorno al suo centro geografico.

3.2.3. Il Comitato raccomanda che i cinque nuovi Länder tedeschi vengano inclusi nei calcoli volti a determinare il PIL medio comunitario. Nondimeno, l'inclusione di tali Länder farà abbassare la media del PIL pro capite comunitario che costituisce una delle misure usate per stabilire l'ammissibilità agli aiuti comunitari nel quadro dei fondi strutturali riformati. Conseguentemente, il Comitato raccomanda che le regioni che beneficino dei fondi comunitari perché hanno un PIL pro capite inferiore al 75 % della media CEE, non dovrebbero essere escluse dal beneficio di tali aiuti se il relativo miglioramento del loro PIL pro capite è dovuto soltanto all'effetto statistico di abbassamento della media comunitaria attribuibile all'inclusione dei nuovi Länder.

3.2.4. Il Comitato sostiene che una rigorosa applicazione del criterio scelto per selezionare le regioni dell'Obiettivo 1 può dimostrarsi controproducente nel lungo periodo. Regioni che hanno, negli ultimi 5 anni, goduto di un aumento del reddito pro capite, sì da registrare un reddito superiore al 75 % della media CEE, non sono necessariamente in grado di mantenere questa posizione una volta cessati gli aiuti. Inoltre, così come i regolamenti dovrebbero essere abbastanza flessibili per mantenere i risultati economici delle regioni che non rientrano più nell'Obiettivo 1, il Comitato raccomanda analoga flessibilità per consentire un'inversione di rotta alle economie di quelle regioni in cui la diminuzione del PIL pro capite si sta avvicinando alla soglia del 75 %. Il Comitato raccomanda che nel quadro dei fondi strutturali venga istituita una fascia intermedia di PIL pro capite pari al 75 %-80 % del PIL pro capite medio della Comunità, cosicché regioni che ricadono in questa fascia e fanno registrare un livello di disoccupazione superiore alla media possano beneficiare degli aiuti.

3.2.5. Il Comitato ribadisce il suo sostegno generale alle misure finanziarie per i fondi strutturali contenute nel Pacchetto Delors II per quanto riguarda il volume di intervento da assegnare alle regioni dell'Obiettivo 1.

### 3.3. Obiettivo 2

3.3.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di prendere in considerazione altri fattori per determinare la selezione delle aree che possono usufruire dell'intervento nel quadro dell'Obiettivo 2. Inoltre, il previsto impatto della trasformazione industriale, insieme con lo sviluppo dei sistemi di produzione, sono entrambi buoni indicatori supplementari per il futuro. È assolutamente opportuno che la politica strutturale della Comunità sia capace di reagire ai problemi emergenti piuttosto che intervenire solo dopo che sono sorte difficoltà talvolta ingestibili nel settore industriale. Tuttavia, la concentrazione delle risorse e la continuità nell'applicazione delle politiche nelle regioni attualmente inserite nell'Obiettivo 2 deve rimanere l'elemento prioritario della politica strutturale comunitaria.

3.3.2. Il Comitato teme che l'attuale periodo di pianificazione biennale per i QCS sia troppo breve per applicare in modo soddisfacente la pianificazione dello sviluppo e raccomanda che sia adottato, nell'ambito dell'Obiettivo 2 dei fondi strutturali, un orizzonte di programmazione quinquennale. Ciò migliorerebbe la pianificazione e l'applicazione dei programmi e li allineerebbe a quelli delle regioni dell'Obiettivo 1 e dell'Obiettivo 5(b).

3.3.3. Il Comitato ribadisce il suo sostegno all'idea che l'aumento delle risorse finanziarie assegnate all'Obiettivo 2 sia uguale, in proporzione, a quello che la prospettiva finanziaria del pacchetto Delors II suggerisce per l'Obiettivo 1, con l'esclusione del fondo di coesione proposto.

#### 3.4. Obiettivi 3 e 4

3.4.1. Il Comitato concorda con l'obiettivo di aiutare più adeguatamente i lavoratori ad adattarsi alla trasformazione industriale ed agli sviluppi dei sistemi di produzione, attraverso la formazione e la riqualificazione professionale. Il capitale umano svolge un ruolo chiave per la competitività dell'industria comunitaria sui mercati globali. È essenziale che un volume accresciuto di risorse sia destinato a misure volte a migliorare e a promuovere la qualificazione professionale e la qualità generale della forza lavoro degli Stati membri.

3.4.2. Il Comitato chiede che tale aspetto del dialogo sociale riceva maggiore attenzione a livello settoriale e raccomanda che gli accordi di formazione, specie a tale livello, tengano conto della dimensione regionale.

3.4.3. Dato che il problema della disoccupazione di lungo periodo è andato peggiorando nel corso dell'ultimo decennio, è importante che le misure volte a combattere tale fenomeno continuino a beneficiare di finanziamenti comunitari sostanziosi per integrare le misure nazionali, sebbene il Comitato riconosca che devono sempre essere queste ultime a svolgere un ruolo di primo piano.

#### 3.5. Obiettivo 5(b)

3.5.1. Il Comitato concorda sul fatto che è necessario uno sforzo maggiore per diversificare l'economia delle aree rurali, ma ritiene che occorra agire con grande prudenza. Le economie rurali possono sopravvivere solo se riescono a conseguire un ragionevole equilibrio tra industria, agricoltura e turismo. Le aree rurali differiscono in termini di valori culturali, convenzioni sociali e obiettivi di sviluppo. La politica per queste aree come per le altre deve riflettere gli obiettivi e le capacità locali.

3.5.2. Il Comitato raccomanda che venga presa in considerazione l'estensione dell'area geografica dell'Obiettivo 5(b) in modo da assicurare che tutte le zone rurali periferiche vengano coperte dai fondi strutturali, come previsto dall'articolo 11 del regolamento quadro.

3.5.3. Nell'applicare le politiche dello sviluppo rurale nel quadro dell'Obiettivo 5(b), la Commissione dovrebbe esaminare le modalità per assicurare che vi sia effettivamente una rappresentanza locale in sede di formulazione dei programmi. Uno dei maggiori problemi che lo sviluppo economico delle aree rurali si trova di fronte è l'esodo selettivo. La politica dovrebbe essere diretta a bloccare l'esodo da queste aree di forza lavoro altamente qualificata e più giovane, poiché questo fenomeno lascerà la regione con minor capacità di conseguire una crescita economica che si autoalimenti. Per forza di cose, ciò esigerà che si attribuisca un ruolo maggiore alle collettività locali nel processo di pianificazione economica.

3.5.4. L'infrastruttura di trasporto resta uno degli ostacoli più importanti allo sviluppo economico delle zone rurali della Comunità. Si deve continuare a stanziare risorse per migliorare i collegamenti stradali, ferroviari, aerei e marittimi tra le aree dell'Obiettivo 5(b) e il centro geografico della Comunità.

#### 3.6. Obiettivo 6

3.6.1. Il Comitato ritiene che l'argomento a favore dell'introduzione, nelle politiche strutturali, di un sesto obiettivo che comprenda le misure strutturali per le regioni interessate al settore della pesca, non sia dimostrato. Sebbene riconosca i gravi problemi che le aree con un'industria comunitaria della pesca stanno affrontando, il Comitato teme che l'aggiunta di un altro obiettivo possa ridurre le risorse attualmente disponibili per altre regioni. Invece, i problemi del settore possono essere affrontati in modo più idoneo con un'«iniziativa» comunitaria.

### 4. Osservazioni specifiche

#### 4.1. Generalità

4.1.1. Il Comitato approva l'affermazione della Commissione secondo cui gli obiettivi definiti nella riforma dell'88 rimangono validi e dovrebbero continuare ad operare dopo il 1994 più o meno come hanno fatto finora. Inoltre, l'apparente successo delle politiche strutturali indica che sarebbe auspicabile aumentare il finanziamento disponibile nei prossimi cinque anni, conformemente alla proposta del Pacchetto Delors II. I cambiamenti che con tutta probabilità la Comunità subirà entro questo periodo sono destinati a esasperare

piuttosto che a ridurre le attuali disparità economiche regionali. A meno che i fondi non vengano aumentati, vi è il rischio di perdere alcuni dei miglioramenti reali finora conseguiti e di annullare i limitati progressi fatti verso la coesione economica e sociale. Il Comitato ribadisce la sua convinzione che i Capi di Stato e di Governo della Comunità dovrebbero accettare le disposizioni finanziarie del Pacchetto Delors II per i fondi strutturali come inizialmente proposte, entro le scadenze proposte.

#### 4.2. *Politica macroeconomica*

4.2.1. Il Comitato teme che la Commissione non presti sufficiente attenzione alle possibili conseguenze sulla coesione economica e sociale dell'introduzione in alcuni Stati membri della Comunità, specie in quelli più poveri e in quelli con un elevato debito pubblico, di politiche economiche volte a conseguire la convergenza. Il Comitato si rammarica che la Commissione non abbia finora avviato una valutazione dell'impatto di tutte le politiche comunitarie sulla coesione nella Comunità, come richiesto dal Comitato<sup>(1)</sup>. Esso sollecita la Commissione a inserire nelle prossime relazioni sull'impatto delle politiche strutturali e specialmente in relazione al Protocollo sulla coesione economica e sociale approvato a Maastricht, un commento dettagliato sulle conseguenze che le modifiche in altri settori della politica comunitaria implicano per le regioni comprese negli obiettivi.

4.2.2. La Commissione dovrebbe essere più trasparente in merito alla sua posizione sull'ambiente macroeconomico comunitario. Le prospettive economiche e sociali per le regioni comprese negli obiettivi sarebbero fortemente stimolate se la Comunità entrasse in un periodo di espansione economica stabile. Si è sottolineato quanto sia importante che le politiche strutturali comunitarie creino condizioni che consentano alle regioni comprese nell'obiettivo di godere pari opportunità con le regioni più avanzate in termini di potenziale di sviluppo economico. Tuttavia, il potenziale nelle regioni comprese negli obiettivi non potrà realizzarsi in un clima d'attività economica modesta. Per attirare gli investimenti verso le regioni meno prospere o perché si realizzi, in altre, uno sviluppo economico autonomo, il prerequisito necessario è un ambiente macroeconomico vivace in tutta la Comunità.

4.2.3. Le recenti turbolenze registratesi nei mercati valutari della Comunità fanno pensare che una maggiore convergenza economica reale sia essenziale se si vuole preservare l'idea di Unione monetaria. Ciò esige un grado di cooperazione e compromesso tra le politiche

economiche portate avanti nei singoli Stati membri maggiore di quello attualmente esistente. La convergenza economica reale, così come i progressi verso l'Unione monetaria si otterranno più facilmente nella misura in cui la Comunità nel suo insieme rinnoverà la sua strategia economica volta a produrre crescita economica ed occupazione.

#### 4.3. *Convergenza e coesione*

4.3.1. Nella regioni arretrate si è data notevole importanza al conseguimento della «convergenza» nel contesto della transizione verso l'Unione economica e monetaria. Il Comitato non ritiene accettabile che la convergenza in senso finanziario o di bilancio delle regioni arretrate sia conseguita riducendo l'offerta di quei beni pubblici necessari allo sviluppo di cui esse sono al momento scarsamente dotate, in quanto ciò renderebbe ancora più arduo perseguirne lo sviluppo.

4.3.2. Il Comitato è fermamente convinto che in presenza di cambi fissi delle monete, i problemi che ne conseguono non possono né devono essere risolti con il ricorso ad una politica specifica di bassi salari. I livelli retributivi relativamente bassi delle regioni più povere tendono ad attirare solo industrie e servizi ad alta intensità di manodopera, e ciò fintanto che la forza lavoro mantiene bassi livelli di qualificazione. Di conseguenza la disoccupazione potrebbe essere sostituita da occupazione a bassi salari, ma ciò non riuscirà necessariamente a ridurre sensibilmente a lungo termine i divari tra le regioni ricche e quelle povere della Comunità. Le regioni in ritardo potranno conseguire una crescita autonoma solo se riusciranno ad attirare una ragionevole quantità d'industrie e di servizi ad alto valore aggiunto. Questa conclusione è rafforzata dal fatto che le industrie ad alta tecnologia e ad alto valore aggiunto si concentrano nelle regioni che costituiscono il centro geografico della Comunità [Cfr. doc. COM(92) 84.111.2 Unione economica e monetaria].

#### 4.4. *Infrastruttura*

4.4.1. Attualmente la parte preponderante delle politiche strutturali comunitarie è dedicata ai programmi infrastrutturali. Il Comitato desidera sottolineare che l'intervento regionale nelle aree più arretrate della Comunità dovrebbe continuare a concentrarsi essenzialmente sullo sviluppo delle infrastrutture, in quanto esso è la chiave che aprirà la porta dello sviluppo economico in molte regioni periferiche. L'impatto dei miglioramenti dell'infrastruttura di trasporto è estremamente significativo, in quanto infrastrutture insufficienti costituiscono ancora un considerevole ostacolo agli investimenti privati.

<sup>(1)</sup> GU n. C 98 del 21. 4. 1992, pag. 50.

4.4.2. Il Comitato rammenta le raccomandazioni specifiche che ha formulato sui requisiti dei quadri di sostegno che agevolano uno sviluppo complementare delle risorse umane, delle infrastrutture e degli investimenti privati nell'agricoltura, nell'industria e nel settore dei servizi, e del ruolo significativo che svolgeranno in tale contesto le reti transeuropee<sup>(1)</sup>.

#### 4.5. *Modulazione*

4.5.1. Il Comitato sostiene la proposta della Commissione in base alla quale i tassi di intervento della Comunità dovrebbero essere aggiustati per rispecchiare più da vicino le capacità finanziarie dello Stato membro interessato. Tuttavia ciò dovrebbe essere conseguito aumentando le risorse destinate alle politiche strutturali e non concentrando in misura ancora maggiore le risorse disponibili attualmente o nel quadro del proposto Pacchetto Delors II.

#### 4.6. *Iniziative comunitarie*

4.6.1. Il Comitato ha già espresso, in linea di principio, il suo sostegno all'aumento delle risorse disponibili per le iniziative comunitarie<sup>(2)</sup>. Ritiene, nondimeno, che la Commissione non abbia finora fornito dettagli sufficienti per spiegare pienamente la proposta di destinare il 15 % delle risorse stanziare per i fondi strutturali a iniziative comunitarie. Un allontanamento così significativo della prassi attuale deve essere ulteriormente precisato, particolarmente alla luce delle osservazioni avanzate altrove dalla Commissione, secondo le quali le richieste di intervento in base agli accordi attuali superano di gran lunga le capacità finanziarie dei fondi strutturali ed è necessario un aumento del tasso di intervento.

<sup>(1)</sup> GU n. 14 del 20. 1. 1992.

<sup>(2)</sup> GU n. C 94 del 21. 4. 1992.

4.6.2. Il Comitato appoggia la proposta di semplificare il programma d'iniziativa comunitaria onde accrescere le risorse disponibili per singole iniziative. Si ammette giustamente che il numero dei programmi sviluppati nell'ambito delle iniziative comunitarie già esiga dai richiedenti e dalla Commissione molto tempo per la presentazione e la valutazione delle proposte, ma vanno considerati i vantaggi che derivano dagli accordi esistenti, in base ai quali i richiedenti possono scegliere, tra una varietà di programmi disponibili, la combinazione che meglio risponde ai loro bisogni specifici. Un secondo vantaggio dell'attuale regime è che la Commissione può prendere l'iniziativa di rispondere a un particolare problema, fornendo così l'impulso che consenta allo Stato membro di seguire l'esempio. La proposta della Commissione comporta invece il rischio di provocare una divaricazione tra le necessità di particolari aree della Comunità e la capacità di risposta della Commissione nell'ambito del quadro più restrittivo che un programma di iniziativa ridotto implicherebbe.

#### 4.7. *Tassi d'intervento*

4.7.1. La Commissione dovrebbe considerare come parte dell'attuale riesame la possibilità di aumentare il tasso massimo di intervento sia nelle regioni dell'Obiettivo 1 che in quelle dell'Obiettivo 2 [Cfr. doc. COM(92) 84 — II.4.5].

4.8. Il Comitato invita il Consiglio ed in particolare la presidenza ad affrontare urgentemente la questione dell'applicazione dell'intero Pacchetto Delors II<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> GU n. C 169 del 6. 7. 1992, pag. 34.

Fatto a Bruxelles, il 24 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni (ONP) al servizio di telefonia vocale<sup>(1)</sup>**

(93/C 19/31)

Il Consiglio, in data 15 settembre 1992, 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 «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Bo Green, in data 18 novembre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 25 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta in esame si richiama alla precedente Direttiva quadro sull'ONP, CEE/387/90, la quale prevedeva la presentazione di una direttiva del Consiglio sul regime ONP da applicare alle linee affittate e alla telefonia vocale, nonché di raccomandazioni relative ai servizi di trasmissioni dati a commutazione di pacchetto e all'ISDN (rete digitale di servizi integrati). La direttiva sulle linee affittate e le relative raccomandazioni sono state adottate dal Consiglio il 5 giugno 1992.

1.2. La proposta è intesa ad assicurare agli utenti — inclusi i fornitori di servizi — un accesso libero e armonizzato al servizio della telefonia vocale, sul modello della trilogia normale dell'ONP, cioè: interfaccia tecnica, condizioni di fornitura e di utilizzazione e principi di tariffazione. Si raccomanda inoltre nella proposta di stabilire un certo numero di servizi internazionali nell'ambito della Comunità, dato che sinora tali servizi sono disponibili solo a livello nazionale.

1.3. La proposta è in linea di massima indipendente dalla tecnologia utilizzata e concerne sia i servizi analogici che quelli digitali, compreso l'ISDN, utilizzato per la telefonia vocale. La proposta di direttiva non riguarda né presuppone un determinato grado di liberalizzazione della telefonia vocale. Per quanto concerne più in particolare l'interconnessione tra più reti o tra una rete e dei fornitori di servizi aventi particolari esigenze, la proposta definisce orientamenti generali per l'accesso a tali interconnessioni che differiscono da quelle offerte all'utente comune.

1.4. La proposta tratta poi in modo analogo dell'accesso libero e armonizzato alla stessa rete pubblica connessa, come un'infrastruttura da poter utilizzare per

scopi diversi dalla telefonia vocale. Anche in questo caso la proposta prescinde dalla tecnologia utilizzata.

1.5. Infine la proposta dispone che i posti telefonici pubblici siano disponibili in numero sufficiente e con una soddisfacente distribuzione geografica; essa instaura altresì l'armonizzazione delle schede telefoniche, in modo che queste possano essere utilizzate nei posti telefonici di tutto il territorio comunitario.

## 2. Osservazioni generali

2.1. È indubbiamente urgente applicare i principi dell'ONP nel campo della telefonia vocale. I servizi telefonici e la rete connessa della Comunità divergono per numerosi aspetti sul piano tecnico, spesso per motivi arbitrari e legati a prassi tradizionali, provocando disturbo agli utenti e intralciando lo sviluppo sia del mercato dei terminali, sia di quello dei servizi telefonici nella Comunità.

2.2. Nella maggior parte degli Stati membri tale servizio funziona a livello di servizio pubblico. Le condizioni per gli utenti sono spesso state correlate alle esigenze di garanzia del trattamento degli utenti nell'ambito della gestione del territorio a livello nazionale. La definizione, realizzazione ed interpretazione delle misure ONP dovrebbero dipendere dai costi che esse comportano. Le misure ONP debbono tener conto del reale carattere della domanda sulla base della validità economica e sociale, della praticabilità tecnica e dei costi di realizzazione e gestione. Qualsiasi evoluzione verso tariffe basate sui costi dovrebbe essere graduale e connessa a misure volte a garantire che gli utenti a tasso ridotto d'utilizzo e tutti i consumatori beneficino di riduzioni tariffarie analoghe a quelle destinate agli abbonati a tasso elevato d'utilizzo, e dovrebbe inoltre prevedere misure per promuovere la connessione alla rete degli utenti che non ne potrebbero altrimenti fruire. I principi alla base delle tariffe debbono garantire margini finanziari agli operatori pubblici, margini necessari

<sup>(1)</sup> GU n. C 263 del 12. 10. 1992, pag. 20.

a mantenere e sviluppare le reti attualmente esistenti, ed a garantire il servizio universale.

2.3. La proposta è intesa a modificare tale situazione per quanto riguarda la telefonia vocale e anche la rete connessa, obiettivi che meritano il sostegno del Comitato. e

2.4. Come stabilito nella direttiva-quadro, l'ONP applicata al servizio di telefonia vocale controbilancia l'esistenza di diritti esclusivi e speciali. Il suo ruolo è quello di sostituire i meccanismi di mercato quando l'interesse generale impone di limitarli. Quando le relazioni tra utenti e fornitori sono dettate dalla concorrenza sul mercato, le norme debbono essere le stesse per tutti i concorrenti, in particolare quando saranno definite delle condizioni ONP. Gli utenti hanno il diritto di aspettarsi il medesimo livello minimo di qualità da parte di tutti gli importanti operatori delle telecomunicazioni. Inoltre l'integrità e la qualità dell'infrastruttura delle telecomunicazioni nel suo insieme dipendono dal mantenimento di livelli di qualità appropriati per tutti detti operatori.

2.5. Anche le disposizioni sulla non discriminazione nell'utilizzazione della rete da parte degli organismi di telecomunicazione, per servizi che possono essere offerti anche da altri fornitori sono insufficienti. Fintantoché non saranno adottate disposizioni concernenti l'accesso alla «coaffittanza» delle attrezzature (v. 17° considerando) dev'essere assicurato ad altri fornitori di servizi l'accesso alla linea dell'abbonato alle stesse condizioni tecniche ed economiche valide per l'organismo di telecomunicazione stesso, a prescindere dall'eventuale aumento dei costi che tale accesso implicherebbe.

2.6. Il Comitato considera inoltre che si debba mirare alla massima chiarezza possibile nelle relazioni commerciali tra i fornitori di servizi al pubblico.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. Gli articoli della direttiva dovrebbero insistere, in tutti i punti rilevanti, sul principio della non discriminazione da applicare a livello economico, tecnico, di

servizio, di funzionamento e per quanto riguarda l'accesso all'informazione.

### 3.2. Articolo 10, paragrafo 1

L'autorità di regolamentazione nazionale dev'essere consultata in caso di eventuale rifiuto opposto a una richiesta di interconnessione alla rete di altri fornitori di servizi. Il testo deve precisare esplicitamente che la parte richiedente deve avere la possibilità di difendere il proprio caso dinanzi all'autorità nazionale, prima che venga presa una decisione.

3.2.1. L'interconnessione dev'essere precisata con esattezza onde salvaguardare l'integrità e l'efficienza delle due reti in causa.

### 3.3. Articolo 16

Si raccomanda di incaricare la Commissione di avviare lavori di uniformazione relativi all'installazione e al funzionamento dei posti telefonici pubblici, anche al di là di quanto indicato al punto 1.5 in merito alle schede telefoniche prepagate (art. 17).

### 3.4. Articolo 25, paragrafo 4, lettera b

Da tale testo si può dedurre che le autorità di regolamentazione degli Stati membri devono essere consultate in una controversia trattata dal gruppo di lavoro in causa. Si raccomanda che le autorità nazionali di regolamentazione dei paesi che non sono coinvolti non partecipino all'audizione; il testo dovrebbe essere modificato per specificare chiaramente che saranno ascoltate soltanto le autorità nazionali di regolamentazione interessate, nonché la parte che chiede l'applicazione della procedura e l'organismo di telecomunicazione coinvolto.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

## ALLEGATO

## al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento del parere della Sezione, presentato in conformità al Regolamento interno, è stato respinto nel corso della discussione:

## Punto 2.2

Modificare le ultime due frasi come segue:

« Nel contempo vanno adottate misure volte a garantire che tutti gli utenti ottengano vantaggi dalle riduzioni dei costi, analogamente agli abbonati a tasso elevato d'utilizzo; dovrebbe parimenti essere promossa la connessione alla rete degli utenti che non ne potrebbero altrimenti fruire. I principi alla base delle tariffe non debbono compromettere i margini finanziari degli operatori pubblici, necessari a mantenere e sviluppare le reti attualmente esistenti, ed a garantire l'accesso al servizio universale. »

## Risultato della votazione

Voti favorevoli: 24; voti contrari: 42; astensioni: 21.

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio sul rilascio ed esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, esplorazione e estrazione di idrocarburi<sup>(1)</sup>**

(93/C 19/32)

Il Consiglio, in data 26 maggio 1992, ha deciso, conformemente agli articoli 57.2 e 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito allaproposta di cui sopra.

La Sezione « Energia, questioni nucleari e ricerca », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Sala, in data 30 ottobre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 novembre 1992, nel corso della 301<sup>a</sup> sessione plenaria, a grande maggioranza con due astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione****1.1. La situazione operativa attuale**

1.1.1. Le risorse comunitarie in idrocarburi sono in grado di soddisfare soltanto molto parzialmente il fabbisogno interno totale. Il livello di produzione interna non è in generale crescente. Le prospettive di grandi nuovi ritrovamenti, anche se non da escludere totalmente, non sono molto incoraggianti. Tuttavia i procedimenti e gli strumenti di prospezione e di ricerca continuano a indicare progressi tecnologici notevoli, per cui

non è da escludere che si possano individuare nuove fonti anche nelle zone già sottoposte a prospezione e nelle zone marginali.

1.1.2. L'elevato grado di conoscenze tecniche e di necessità finanziarie necessario a chi vuole operare nel settore della ricerca di idrocarburi fa sì che il numero di operatori primari qualificati sia necessariamente ristretto. Tuttavia alcuni gruppi industriali hanno iniziato abbastanza recentemente ad entrare nel mercato della ricerca, avvalendosi anche della collaborazione di alcuni sub-settori tecnici molto preparati ed esperti. In ogni caso si tratta di relativamente pochi operatori primari e relativamente pochi operatori secondari (subappaltatori tecnici).

<sup>(1)</sup> GU n. C 139 del 2. 6. 1992, pag. 12.



## 1.2. *Contesto generale della proposta di direttiva*

1.2.1. Il Comitato economico e sociale decise il 27 marzo 1984 d'invitare la Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca» ad elaborare un rapporto d'informazione sulle attività in prospezione e sfruttamento degli idrocarburi, che fu completato ed approvato dalla stessa Sezione in data 11 gennaio 1985 (doc. CES 834/84 fin). Nelle considerazioni finali di questo rapporto si indicava la necessità di un ruolo d'impulso discreto, ma attivo della Comunità. La Comunità era invitata a prendere misure nel campo della ricerca tecnologica in quanto a prospezione e perforazione e nel campo della sicurezza di rifornimenti (scorte e gasdotti).

1.2.2. Il Consiglio dei ministri ha espresso il 16 settembre 1986 una Risoluzione (risoluzione del Consiglio relativa a nuovi obiettivi comunitari di politica energetica per il 1995 e alla convergenza delle politiche degli Stati membri)<sup>(1)</sup> avente come obiettivo della politica energetica della Comunità e degli Stati membri, una migliore integrazione del mercato interno dell'energia, libera dagli ostacoli agli scambi.

1.2.3. La Commissione ha proposto nel corso del 1989 l'elaborazione, da parte di consulenti esterni, di un'analisi legale delle restrizioni al completamento del mercato interno dell'energia sia a monte che a valle dell'industria degli idrocarburi (contract XVII/7080/ETD/89-20). In sommario il rapporto mette in evidenza la grande diversità di situazioni in atto e conclude con la raccomandazione che una direttiva renda aperto e non discriminatorio il mercato in modo non revocabile, in momenti di emergenza, da parte dei singoli Stati. Molte raccomandazioni di questo rapporto sono incorporate nella proposta di direttiva oggetto del presente parere.

## 1.3. *La situazione giuridica in atto nella Comunità*

1.3.1. Le attività di prospezione, ricerca e sfruttamento su determinate aree geografiche sono ora «autorizzate» (mediante licenze, autorizzazioni, concessioni) dagli Stati membri secondo procedure assai diverse tra loro, che riflettono diverse impostazioni generali giuridiche nazionali e diverse realtà geologiche e produttive. In assenza di una direttiva comunitaria in merito i singoli Stati sono in grado di modificare unilateralmente le proprie regole, specie in momenti di preoccupazione o di emergenza.

1.3.2. A parte le iniziali operazioni di prospezione preliminare, che non sono generalmente autorizzate in via esclusiva, le altre operazioni, che hanno caratteristiche oramai industriali per dimensione e natura, sono autorizzate in via esclusiva e per relativamente lunghi periodi di tempo. Nell'autorizzazione sono inclusi

obblighi per l'autorizzato di realizzare determinate operazioni secondo un certo programma nel tempo, che sono prefissati dallo Stato in relazione anche alle caratteristiche dell'area geografica.

1.3.3. La proprietà degli idrocarburi nel sottosuolo è generalmente dello Stato nazionale. Viene generalmente in tutto o in parte trasferita a chi ha effettuato il ritrovamento e effettua lo sfruttamento, in base a condizioni prefissate e stabilite dallo Stato.

1.3.4. La procedura di «autorizzazione», se esaminata nella sua globalità, come applicata all'operatore che effettua la prospezione, la ricerca e lo sfruttamento, ha parecchi punti in comune con lo strumento giuridico generalmente noto come «concessione», nel senso che l'operatore esegue a suo rischio e pericolo tutte le operazioni necessarie, sostenendone il costo e ne ricava una contropartita economica dal possibile futuro sfruttamento degli investimenti eseguiti. Tuttavia la molteplicità e la diversità delle procedure di rilascio delle «autorizzazioni» da parte dei diversi Stati non consente un'applicazione del concetto generale di «concessione» in ogni caso.

1.3.5. La proposta di direttiva intende stabilire alcuni criteri base, da applicarsi in tutti gli Stati membri, atti a garantire l'apertura effettiva e la trasparenza delle procedure di ottenimento delle autorizzazioni e l'eliminazione di procedimenti e limitazioni in effetti discriminatori. Lascia liberi gli Stati membri di perseguire loro politiche di pianificazione della produzione e propri metodi di ripartizione del ricavato della produzione, tra operatori e gli stessi Stati.

## 1.4. *Relazione tra la proposta di direttiva e la Direttiva 90/531/CEE<sup>(2)</sup> (procedure di appalto nel settore pubblico)*

1.4.1. La Direttiva 90/531/CEE dispone che gli operatori delle ricerche di idrocarburi, nella loro qualità di «autorizzati», quasi sempre in esclusiva su una determinata area geografica, debbono attenersi a procedure aperte e non discriminatorie quando devono procedere all'acquisizione di beni, lavori (e servizi).

1.4.2. La proposta di direttiva, all'articolo 13, impone modifiche ad alcuni articoli della Direttiva 90/531/CEE nel senso che, quando l'aggiudicazione dell'autorizzazione è avvenuta in termini aperti e non discriminatori, l'operatore è tenuto a seguire procedure meno rigide per le sue scelte di fornitori di beni, lavori (e servizi).

## 1.5. *Le basi giuridiche della proposta di direttiva*

1.5.1. Lo scopo finale e principale della proposta di direttiva è quello di estendere al settore della prospezio-

<sup>(1)</sup> GU n. C 241 del 25. 10. 1986.

<sup>(2)</sup> GU n. L 297 del 29. 10. 1990.

ne, esplorazione ed estrazione di idrocarburi i principi dell'apertura alla concorrenza del mercato comunitario.

1.5.2. Secondo la proposta di direttiva, l'apertura del mercato, la trasparenza delle procedure per l'ottenimento delle autorizzazioni e l'eliminazione di dispositivi discriminatori determinerebbero un aumento di interesse da parte degli operatori del settore. Si verificherebbe quindi un aumento, anche se prevedibilmente di dimensioni relativamente modeste, della produzione comunitaria di idrocarburi.

1.5.3. In relazione a quanto sopra descritto la proposta di direttiva è basata sugli articoli 57, paragrafo 2, e 100 A, del Trattato (punto 30 della Motivazione introduttiva alla proposta di direttiva).

## 2. Osservazioni di carattere generale

### 2.1. *Pubblicità di gara e modalità di assegnazione delle autorizzazioni*

2.1.1. Il Comitato concorda sull'opportunità di sottoporre le nuove «autorizzazioni» di prospezione, esplorazione ed estrazione ad una disciplina generale che renda obbligatorio lo svolgimento di procedure competitive e l'aggiudicazione delle aree, mediante atti privi di condizioni discriminatorie. La disciplina dovrà assicurare condizioni operative fisse e stabili su tutto il territorio comunitario, anche in eventuali momenti di crisi.

2.1.2. Il Comitato concorda sulla necessità che l'esercizio delle autorizzazioni non possa essere subordinato a clausole non necessarie, a meno che esse siano imposte o giustificate, sotto l'aspetto tecnico ed economico, dalla constatabile necessità di un più razionale sfruttamento dei ritrovamenti.

### 2.2. *Prospettive produttive comunitarie*

2.2.1. Il Comitato prende nota delle considerazioni espresse dalla Commissione nei documenti esplicativi ed accompagnatori alla proposta di direttiva, secondo le quali:

- le risorse interne della Comunità sono limitate,
- le zone già autorizzate e in corso di sfruttamento ne contengono probabilmente la parte maggiore,
- non sono ritenute probabili nuove scoperte di grandi giacimenti nelle zone non ancora attribuite, se non forse in mare a grande profondità.

2.2.1.1. Tutto ciò è in linea altresì con quanto contenuto nel «Rapporto d'informazione sulla prospezione e lo sfruttamento degli idrocarburi nella Comunità», già menzionato al punto 1.2.1.

2.2.2. Il Comitato sottolinea la rilevanza e la portata delle nuove tecnologie di prospezione e di produzione, che possono giustificare un aumento di attività anche nelle aree autorizzate.

2.2.2.1. Le nuove tecnologie di prospezione, in particolare quelle sismiche tridimensionali, rendono conveniente oggi un esame molto dettagliato e preciso della situazione geologica non solo nelle zone in via di prospezione, ma anche in quelle già sottoposte in passato ad attività di ricerca con metodi meno accurati. Ciò in vista della possibile individuazione se non di giacimenti di grande dimensione, almeno di altri minori sfuggiti ad un primo esame.

2.2.2.2. Le nuove tecnologie di perforazione consentono di arrivare a maggiore profondità e di operare in zone geologicamente più complesse e/o in aree più difficili.

2.2.2.3. Progressi tecnologici sono pure riportati nel campo del ricupero secondario e terziario di idrocarburi e nell'utilizzo di giacimenti esauriti come serbatoi di stoccaggio di idrocarburi gassosi.

2.2.2.4. Come conseguenza dei tre punti qui sopra, l'avvento delle nuove tecnologie e il conseguente reperimento, durante il periodo di ricerca e estrazione di nuovi dati, rendono spesso necessaria una sia pur limitata ristrutturazione dei programmi previsti originariamente. Si verifica così la necessità di arrivare tra le parti contraenti a successivi adeguamenti rispetto alla durata originaria dell'autorizzazione. Ciò è constatabile nella pratica corrente e dovrebbe essere formalmente previsto, con le opportune modalità, dalla Direttiva.

2.2.3. Il Comitato esprime l'opinione che ritrovamenti anche relativamente minori, se economicamente sostenibili, debbono essere considerati come strategicamente importanti. Essi lo sono sia dal punto di vista della sicurezza degli approvvigionamenti che della riduzione dei rischi ambientali.

2.2.4. Il Comitato è d'accordo che gli Stati membri debbano mantenere la sovranità sulle loro risorse di idrocarburi, il diritto alla loro gestione, la responsabilità circa l'osservanza delle norme ambientali, di sicurezza sanitaria, nonché la possibilità di deliberare in materia di difesa nazionale (come previsto in particolare all'art. 3).

### 2.3. Durata ed estensione delle autorizzazioni

2.3.1. Il Comitato concorda sulla necessità espressa all'articolo 5b che la durata delle nuove autorizzazioni sia tale da far prevedere all'operatore uno sfruttamento economicamente incentivante. Essa tuttavia non deve essere eccessivamente lunga. È in ogni caso importante che la durata delle nuove autorizzazioni sia chiarita con precisione già al momento della pubblicità delle gare.

2.3.1.1. Concorde anche con l'opportunità di estensioni temporali di durata in caso di ritardi nella realizzazione del programma concordato dovuti a circostanze imprevedibili (come previsto all'art. 5b).

2.3.1.2. In molti casi tuttavia, come espresso ai punti da 2.2.2.1 a 2.2.2.4, i limiti temporali originariamente stabiliti possono essere opportunamente modificati ed adeguati, nell'interesse generale, per circostanze non quantificabili e determinabili al momento dell'atto di autorizzazione, anche se prevedibili in linea di principio. Il Comitato reputa che, qualora i programmi di esplorazione e di perforazione siano stati sostanzialmente realizzati in accordo con le condizioni che erano previste dalle autorizzazioni prima dell'entrata in vigore della direttiva, in data 1° gennaio 1993 (o più tardi), le autorizzazioni in parola debbano rimanere valide fino alla loro scadenza. Qualora le autorizzazioni siano state accordate per legge senza che sia precisata una scadenza, andrebbero applicate le procedure indicate nell'art. 8 della proposta di direttiva in esame, con le modifiche proposte qui di seguito.

2.3.1.3. Ciò avviene anche nel caso di aggiunte e modifiche del programma originale che, per la loro ridotta dimensione e/o per altri motivi particolari, non convenga sottomettere a nuove procedure di messa in gara, anzi vanno considerati come naturale sviluppo evolutivo dei programmi originali.

2.3.1.4. La direttiva dovrebbe pertanto contenere una clausola che permetta, in casi determinati, una limitata estensione dei limiti originali senza ricorso a nuove gare, così come previsto in altre recenti direttive (come quelle relative all'acquisizione pubblica di lavori e di servizi).

2.3.1.5. In questi casi dovrebbero essere definiti i criteri generali ed i casi di inopportunità di indire nuove gare aperte per attività aggiuntive (di dimensione limitata e/o ove ciò si dimostrasse antieconomico e/o fosse causa di rilevanti ritardi operativi).

2.3.2. Il Comitato concorda con l'opportunità della delimitazione precisa delle aree autorizzate. Esprime l'opinione che se si determina il caso di un ritrovamento che si estende su di un'area limitrofa non ancora concessa, il concessionario che ha effettuato il ritrovamento possa partecipare in via prioritaria alle procedure di assegnazione dell'autorizzazione sull'area limitrofa, sempre basate però su procedure competitive.

### 2.4. Restituzione di aree non sfruttate (art. 8)

2.4.1. Come conseguenza di attuali diverse situazioni legislative nei vari paesi membri, si verifica che certe zone siano oggi riservate senza limitazioni temporali ad un particolare operatore designato per legge o comunque autorizzato in esclusiva senza svolgimento preventivo di confronti competitivi. In qualche caso gli operatori autorizzati sono ditte a partecipazione statale di maggioranza.

2.4.1.1. Il Comitato condivide l'esigenza che in questi casi, fatta salva la continuità operativa nelle zone ove siano in corso iniziative di perforazione esplorativa o di estrazione di idrocarburi, si proceda in linea di principio affinché le parti di autorizzazione relative a zone non ancora sfruttate siano assoggettate a revisione ed, eventualmente, le zone stesse rimesse in gara secondo criteri competitivi. Ciò deve avvenire per ragioni di ripristino di concorrenzialità ed allo scopo di aumentare le prospettive produttive di idrocarburi dal suolo comunitario.

2.4.2. Il Comitato esprime la propria opinione che la restituzione delle aree non sfruttate debba avvenire secondo modalità che limitino l'eventuale contenzioso legale e che non pregiudichino la continuità delle attività di ricerca e di produzione. In particolare deve essere garantito al concessionario non solo di poter continuare ad operare nelle zone attualmente in produzione, ma anche in quelle zone per le quali esso possa dimostrare di essere in possesso di dati geologici che mettano in evidenza una elevata probabilità di prossimi ritrovamenti e per le quali si impegni in un attivo programma di perforazione a breve/medio termine.

2.4.2.1. Se l'autorizzazione in atto non contiene limiti temporali per il completamento di determinate fasi di ricerca, la direttiva all'articolo 8.2 prescrive la restituzione di quelle parti di aree geografiche per le quali l'estrazione non è cominciata nel termine di 5 anni dal decorso del rilascio dell'autorizzazione.

2.4.2.1.1. Il Comitato esprime l'opinione che tale clausola potrebbe essere attenuata in accordo con quanto esposto al punto precedente.

2.4.2.2. Nel caso in cui l'autorizzazione è stata concessa in base ad una legge, l'articolo 8.2 della proposta

di direttiva stabilisce che debbano essere restituite le parti di area geografica che non sono state esplorate oppure nelle quali la perforazione non è stata iniziata nei termini fissati nella legislazione. Questa clausola non offre soluzioni chiare nel caso in cui una legge sia tuttora in vigore e non fissi termini di tempo.

2.4.2.2.1. Occorrerà definire in questo caso che cosa si intende per «aree esplorate» ed in ogni caso con quali modalità ed entro quali tempi debbano venire a cessare le concessioni in atto. Anche in questo caso dovrebbe valere il principio di lasciare al concessionario in atto le aree esplorate che possano essere considerate come aventi valide prospettive di ritrovamenti, beninteso con un preciso impegno di passare entro tempi brevi alle successive fasi di perforazione.

2.4.2.3. Come espresso nei punti precedenti, per poter procedere alla restituzione delle aree cosiddette non sfruttate occorrerà individuare le caratteristiche specifiche delle stesse aree ed e' prevedibile che possano iniziarsi procedure difficoltose sul piano giuridico. Si potrebbero generare conflitti legali anche in relazione alla procedura di esproprio e/o alla fissazione di adeguate compensazioni. La conseguenza indesiderabile potrebbe essere di determinare condizioni di rallentamento della ricerca e della produzione. Il Comitato esprime il proprio auspicio che il processo di restituzione delle aree possa avvenire dopo un ragionevole periodo di analisi e confronto delle diverse posizioni e che quindi l'entrata in vigore della direttiva non abbia effetti giuridici immediati di drastica ristrutturazione unilaterale delle concessioni in posizione critica.

2.4.2.4. Il Comitato esprime pertanto l'opinione che gli Stati membri ed i concessionari interessati debbano elaborare, entro un tempo ragionevolmente breve, dei «Piani di restituzione» per le parti di aree non sfruttate. In questo piano le aree già sottoposte ad estrazione o a procedure di perforazione saranno lasciate all'attuale concessionario. Anche le aree per le quali il concessionario possa dimostrare di avere già raccolto dati geologici che facciano presumere buone probabilità di ritrovamenti e per le quali il concessionario si impegni ad effettuare un tempestivo programma di perforazione, potranno essere lasciate agli attuali concessionari. Le altre parti di area dovrebbero essere rimesse in gara, ferma restando la possibilità di partecipare alla relativa gara anche al concessionario in atto.

2.4.2.5. Il Comitato esprime il proprio accordo sul principio che debba essere stabilito un compenso all'attuale concessionario per le zone da rimettere in gara. Questo compenso dovrà essere fissato in base alle leggi ed alle giurisprudenze locali senza che vengano stabilite altre modalità specifiche, come viceversa disposto nell'art. 8.4 Ciò eviterebbe il sorgere di non necessari problemi di carattere giuridico in qualche particolare Stato membro.

2.4.2.6. Il «piano di restituzione» come definito al punto 2.4.2.4 dovrà essere reso pubblico e sottoposto alla Comunità per le appropriate registrazioni e/o decisioni.

2.4.3. Il Comitato richiama l'importanza che la direttiva contenga una clausola che imponga di stabilire i tempi e le modalità della restituzione di aree non sfruttate, da includere esplicitamente sia nei bandi di gara che negli atti di autorizzazione. Ciò peraltro avviene nella pratica corrente.

2.4.4. Il principio generale della restituzione delle aree non sfruttate è già operante, in molti contratti ed autorizzazioni in diversi paesi terzi, secondo modalità e strumenti giuridici diversi in diverse località.

2.4.4.1. Il Comitato rileva che la direttiva proposta, dato il grande rilievo della Comunità, potrebbe avere effetti di riferimento in altri paesi terzi, di imprevedibile portata. Raccomanda pertanto l'adozione nella direttiva di strumenti come il Piano di restituzione sopra descritto o equivalenti, che non siano basati soltanto su interventi legislativi unilaterali.

## 2.5. Modalità di gara

2.5.1. Il Comitato condivide le modalità di pubblicità e di svolgimento delle gare, ed i criteri base relativi all'assegnazione delle autorizzazioni.

2.5.2. In caso di assegnazione di autorizzazioni mediante gara competitiva non discriminatoria, l'ente assegnatario non può essere assoggettato a particolari obblighi in materia di proprie acquisizioni di beni, opere e servizi, cioè alle stesse regole di enti che operano sulla base di concessioni esclusive come quelle relative ai settori acqua, energia elettrica, trasporti pubblici.

2.5.2.1. Il Comitato esprime il proprio accordo sull'adozione di questo criterio nella direttiva, con conseguente deroga e modifica di alcuni articoli della Direttiva 90/531/CEE.

## 2.6. Paesi terzi

2.6.1. È prevista nella proposta di direttiva una serie di dispositivi (art. 9) relativi alla parità e reciprocità di diritti circa l'accesso di imprese comunitarie alle attività di prospezione, esplorazione ed estrazione di idrocarburi in paesi terzi.

2.6.1.1. In caso di difficoltà è previsto l'avviamento di negoziazioni ed in caso di fallimento di queste, la

possibile negazione del diritto di accesso delle imprese di questi paesi terzi a gare analoghe nella Comunità.

2.6.1.2. Il Comitato è d'accordo sul principio informatore di questi dispositivi, che possono essere applicati in misura più o meno rigida secondo la discrezione del Consiglio dei ministri. È da tenere presente però che esiste una scarsa possibilità di consistenti programmi di ricerca ed esplorazione nei territori comunitari da parte di imprese non ancora stabilite nella Comunità nei quali sono prevedibili importanti programmi operativi da parte di imprese comunitarie.

2.6.2. La direttiva costituirà comunque nel suo complesso un elemento di riferimento per paesi terzi che debbano modificare le loro attuali legislazioni in materia. Il Comitato, pur non vedendo nei vari dispositivi della direttiva elementi precisi di preoccupazione in tal senso, oltre a quelli già segnalati, tuttavia raccomanda anche che l'articolo 2, paragrafo 2, sia riformulato in termini più generici, ad esempio includendone la portata nel contesto dell'articolo 3, paragrafo 1.

## 2.7. Considerazioni finali

2.7.1. Il Comitato esprime il proprio compiacimento per le misure previste dalla direttiva in materia di apertura dei mercati ed adozione di criteri competitivi di autorizzazioni.

2.7.2. I nuovi criteri di attribuzione potrebbero consentire una maggior vivacità del mercato e possibilmente un aumento, probabilmente modesto, della produzione.

2.7.3. Il Comitato rileva comunque come una rilevante frazione del proprio fabbisogno di idrocarburi è importata da paesi terzi. Un importante atto legislativo CEE, come la proposta di direttiva in esame, concernente la produzione di idrocarburi, deve essere esaminato con attenzione, per gli effetti di riferimento che esso potrebbe eventualmente avere su possibili evoluzioni legislative dei paesi terzi fornitori della CEE.

2.7.4. In questo senso gli aspetti più delicati della proposta di direttiva consistono in primo luogo nel principio della reciprocità nelle condizioni di accesso, come al precedente punto 2.6.1.2, e in secondo luogo nel principio della restituzione di aree non ancora sfruttate ed autorizzate secondo modalità non formalmente competitive.

2.7.4.1. Il Comitato esprime le proprie preoccupazioni in particolare circa il secondo di questi principi e pertanto sottolinea l'opportunità che la restituzione di aree non sfruttate utilizzi lo strumento del « piano di restituzione » piuttosto che lo strumento dell'intervento legislativo unilaterale.

2.7.5. Il Comitato infine esprime il proprio auspicio che la politica comunitaria dell'energia diventi sempre più integrata al proprio interno ma anche nei riguardi dell'esterno, affinché le misure di progressiva apertura dei settori che compongono il mercato europeo dell'energia, siano convergenti con quelle relative allo sviluppo di rapporti ordinati ed armonici con i paesi produttori.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Susanne TIEMANN

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica<sup>(1)</sup>**

(93/C 19/33)

Il Consiglio, in data 16 luglio 1992, ha deciso, conformemente al disposto del articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Energia, questioni nucleari e ricerca », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Flum, in data 30 ottobre 1992.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 25 novembre 1992, nel corso della 301ª sessione plenaria, il seguente parere.

### 1. Osservazioni preliminari

1.1. La Commissione ha presentato il 26 giugno 1992 una proposta di direttiva del Consiglio intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica (Programma SAVE)<sup>(1)</sup>. Data l'utilizzazione delle risorse energetiche naturali che, soprattutto nei paesi industrializzati è spesso causa di sprechi (Input del processo economico) e dati i danni ambientali che ciò comporta direttamente od indirettamente (Output del processo economico), è necessario un programma per un impiego efficiente dell'energia. Per tal motivo la direttiva della Commissione, in linea di massima accolta con notevole soddisfazione, rappresenta un passo nella giusta direzione.

### 2. Contenuto della direttiva

2.1. I prezzi sui mercati mondiali dell'energia sono prezzi influenzati da tutt'una serie di fattori e non rispecchiano eventuali carenze delle fonti d'energia; per tale motivo il meccanismo di mercato s'inceppa, nella misura in cui non è in grado di fornire sul breve o sul medio periodo, avvalendosi dell'aiuto dei prezzi, stimoli per un impiego parsimonioso delle fonti d'energia. È quindi necessario un complesso di misure volte a permettere un impiego più efficiente dell'energia ed a ridurre le emissioni di biossido di carbonio. In tal modo si fornisce un importante contributo al risanamento ambientale.

2.2. La proposta di direttiva presentata dalla Commissione nell'ambito del programma SAVE muove da tali presupposti. Si tratta d'un programma avviato nel 1991, che dovrebbe durare 5 anni, volto ad appoggiare gli Stati membri a sviluppare ulteriormente e coordinare i vari programmi nazionali per un impiego più efficiente dell'energia. Il programma SAVE<sup>(2)</sup> è inserito nell'ambito d'ulteriori misure comunitarie di risparmio energetico.

### 3. Punti salienti della direttiva

3.1. Per stabilizzare le emissioni di biossido di carbonio nella Comunità, conformemente all'articolo 130 R del Trattato, nell'elaborazione di una politica volta ad un impiego più efficiente dell'energia viene posto l'accento su di un pacchetto di sette misure:

- certificazione energetica degli edifici,
- fatturazione sulla base del consumo effettivo, delle spese di riscaldamento, climatizzazione ed acqua calda per usi igienici,
- promozione del finanziamento tramite terzi degli investimenti per l'efficienza energetica nel settore pubblico,
- isolamento termico dei nuovi edifici,
- controllo periodico delle caldaie,
- controllo periodico dei veicoli,
- diagnosi energetiche presso le imprese.

3.2. Dal programma sono escluse le centrali elettriche, oggetto di altre misure comunitarie di ricerca e progetti dimostrativi.

### 4. Osservazioni in merito alla motivazione della proposta di direttiva

4.1. Per quanto riguarda la prima parte della motivazione va aggiunto che nella Repubblica federale di Germania le emissioni di CO<sub>2</sub> per cause energetiche sono diminuite di circa il 9% dal 1987, anno base per le considerazioni politiche a livello nazionale, al 1991; e ciò nonostante nel medesimo periodo si sia verificato un leggero aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> dovute all'impiego di prodotti petroliferi e gas. Il passaggio da un tipo di combustibile all'altro nell'ambito del gruppo dei combustibili fossili, di cui si parla nella proposta di direttiva, non tiene conto dei problemi di sicurezza degli approvvigionamenti, della portata temporale di taluni

<sup>(1)</sup> GU n. C 179 del 16. 7. 1992, pag. 8.

<sup>(2)</sup> GU n. L 307 del 8. 11. 1991.

combustibili fossili né del rischio che il problema del biossido di carbonio venga soppiantato da quello del metano. I prossimi anni, se non altro grazie alle misure d'adeguamento, vedranno comunque una riduzione non marginale delle emissioni di CO<sub>2</sub> dovute all'impiego di carbone (Prima relazione della Commissione d'inchiesta «Protezione dell'atmosfera terrestre», Bundestag Doc. 12-2400 del 31 marzo 1992).

4.2. Sarebbe opportuno chiarire meglio l'asserzione della Commissione, secondo la quale l'aumento d'almeno il 12 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> nella Comunità — applicando appieno e per tempo il programma SAVE — potrebbe venir ridotto del 3 % circa, e portato al 9 %.

4.3. È altresì interessante vedere cosa rappresenti su scala mondiale un risparmio del 3 %. Nel 1986 le emissioni di CO<sub>2</sub> nella Comunità, ex-RDT inclusa, stando alla relazione conclusiva dell'inchiesta della Commissione «Prevenzione per la protezione dell'atmosfera terrestre», ammontavano a 3.187 miliardi di tonnellate. Si tratta del 15,9 % delle emissioni mondiali di CO<sub>2</sub> dovute al consumo d'energia, che ammontano a 20.055 miliardi di tonnellate. Un risparmio del 3 % su scala comunitaria rappresenta un risparmio di 95,61 milioni di tonnellate, e sembra inverso considerevole; esso rappresenta tuttavia solo lo 0,48 % delle emissioni mondiali.

4.4. Lo IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) è giunto alla conclusione che una stabilizzazione della concentrazione dei gas responsabili dell'effetto serra al livello del 1990 impone riduzioni delle emissioni su scala mondiale d'una quota almeno del 60 % per il biossido di carbonio, d'una quota tra il 75 ed il 100 % del CFC interamente alogenato, d'una quota tra il 15 ed il 20 % per il metano e d'una quota tra il 70 e l'80 % per il protossido d'azoto; su tale sfondo la quota dello 0,48 % di cui sopra si rivela insufficiente. Probabilmente tale risparmio risulta in netta contraddizione con i costi economici ed occupazionali ad esso associati, che la proposta di direttiva non menziona minimamente. La proposta di direttiva è parte d'una strategia globale per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>; i singoli valori vanno anch'essi visti in tale prospettiva.

4.5. Nel contesto della trasposizione si ricorda giustamente il principio della sussidiarietà nelle relazioni CEE/Stati membri. Bisogna tuttavia far sì che tale principio venga pienamente rispettato nell'avviare un'azione comunitaria.

## 5. Osservazioni di carattere generale

5.1. In linea di massima la proposta di limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica va accolta e valutata positivamente. Si tratta d'un contributo assai utile alla politica energetica ed ambientale ed inoltre rappresenta soprattutto un ulteriore pilastro della strategia comunitaria di risparmio energetico. La proposta s'inserisce nel contesto di

misure globali della politica energetica comunitaria i cui obiettivi sono: risparmio d'energia, protezione ambientale, conservazione della natura.

5.2. La presentazione della problematica e diversi punti della direttiva potrebbero venir completati in taluni passaggi. Il Comitato intende dare un contributo ad una migliore applicazione della direttiva con le proprie osservazioni e proposte.

5.3. La proposta di direttiva poggia su d'un assieme di sette punti programmatici, che gli Stati membri debbono considerare nelle proprie politiche di risparmio energetico e della cui esecuzione sono responsabili a livello nazionale. Va valutato positivamente che sia fissato il contenuto delle misure, non le modalità della loro applicazione da parte degli Stati membri.

5.4. Per quanto riguarda le misure proposte sono stati fatti già parecchi passi importanti sia a livello comunitario, sia negli Stati membri. Misure rigorose sono già attuate in alcuni Stati membri, ad esempio nei settori dell'isolamento termico e del controllo delle caldaie, del controllo regolare degli autoveicoli per quanto attiene un impiego ottimale dell'energia, nonché per la riduzione delle emissioni inquinanti.

5.5. Un criterio importante nell'applicazione delle misure è il livello della tecnica. Va garantito che questo non venga fossilizzato, bensì sviluppato ulteriormente. Si dovrebbe garantire la comparabilità tra apparecchiature e metodi di controllo degli Stati membri.

5.6. Il Comitato avrebbe gradito che la direttiva avesse compreso anche le esperienze e le conclusioni dei progetti di ricerca e dei progetti dimostrativi per le centrali elettriche, ed i loro effetti sul risanamento ambientale.

5.7. Lo scambio d'informazioni tra Stati membri, come previsto già nel programma SAVE, è estremamente importante per motivi d'efficienza.

5.8. L'approvvigionamento energetico non può rinunciare alle risorse nazionali. La dipendenza dalle importazioni da paesi terzi non diminuirà semplicemente perché si vuole realizzare un mercato interno dell'energia. Nuove tecniche permettono, ad esempio, un impiego del carbone compatibile con l'ambiente. Il 90 % delle centrali elettriche che si avvalgono di lignite e di carbone fossile nella Repubblica federale di Germania utilizza ad esempio le tecniche succitate. Il rimanente 10 % verrà chiuso entro la fine del 1993.

5.9. Dev'esser garantito che il pacchetto di misure non ostacoli le capacità concorrenziali delle imprese,

perciò si deve far sì che i previsti punti del programma vengano realizzati in tutti gli Stati membri ad un pari livello.

5.10. Gli Stati membri hanno un doppio obbligo d'informazione nei confronti della Commissione:

- Debbono comunicare alla Commissione il testo esatto delle disposizioni legislative nazionali che risultano dalla trasposizione della direttiva nel diritto nazionale.
- Debbono riferire ogni biennio alla Commissione in che misura sia stata trasposta la direttiva.

## 6. Osservazioni di carattere particolare sui singoli articoli

### 6.1. Articolo 2 (*certificazione energetica degli edifici*)

6.1.1. Si approva in linea di massima la certificazione energetica proposta dalla Commissione.

6.1.2. Gli adeguamenti previsti debbono venir specificati in modo da escludere interpretazioni erranee.

6.1.3. L'introduzione progressiva della certificazione energetica per gli edifici nel settore immobiliare pubblico in ragione di almeno il 5% all'anno del parco esistente è inaccettabile. Spetterebbe proprio alle autorità pubbliche di fornire il buon esempio. Perciò — anche rispetto alle abitazioni private ed agli edifici per uso commerciale — un'eccezione particolare per il settore pubblico risulta ingiustificata.

### 6.2. Articolo 3

6.2.1. In linea di massima — nel caso in cui l'edificio non sia di proprietà ma in affitto — gli investimenti per il risparmio energetico incontreranno determinati ostacoli.

6.2.2. Debbono pertanto venir create condizioni quadro per eliminare gli ostacoli, inter alia deroghe specifiche per i proprietari e sussidi compensativi per gli affittuari socialmente più deboli, cui risulti impossibile sostenere tramite un aumento del loro affitto i costi dell'investimento.

6.2.3. Nello stabilire i costi energetici si deve tener conto volta per volta della situazione particolare di ciascuna abitazione.

6.2.4. Il Comitato presume che gli Stati membri tengano conto delle condizioni specifiche esistenti nei singoli edifici nonché delle possibili eccezioni.

### 6.3. Articolo 4

6.3.1. Il previsto «finanziamento tramite terzi» è un passo importante per l'applicazione della direttiva in esame. L'impiego di mezzi provenienti dal finanziamen-

to tramite terzi dev'essere comprovato correttamente. Va inoltre garantito che in caso di finanziamento tramite terzi l'usuale aggiudicazione d'appalti ad imprese che offrono una generalità di servizi sia permesso solo qualora i costi siano effettivamente inferiori ad un'aggiudicazione degli appalti differenziata e le piccole e medie imprese non ne risultino svantaggiate. In tale contesto il Comitato rimanda altresì alla direttiva per l'aggiudicazione degli appalti pubblici<sup>(1)</sup>.

### 6.4. Articolo 5

6.4.1. Le misure che gli Stati membri debbono adottare per isolare termicamente i nuovi edifici debbono essere elaborate quanto più efficacemente possibile tramite scambi d'esperienze. Sarebbe il caso d'esaminare la possibilità che la Commissione appoggi gli Stati membri tramite indicazioni tecniche all'uopo ed una ricerca finalizzata. In tale contesto dovrebbero essere considerate anche le esperienze di cui già dispongono gli Stati membri.

6.4.2. I risultati andrebbero utilizzati anche per migliorare il risparmio termico di tutti gli edifici. Secondo il Comitato occorre garantire che per le misure di isolamento termico vengano utilizzati materiali che non possono causare problemi sanitari.

### 6.5. Articoli 6 e 7

6.5.1. Nel controllo periodico degli impianti di riscaldamento e degli autoveicoli, affinché funzionino in condizioni ottimali sotto il profilo del consumo energetico e riducano le emissioni inquinanti, si dovrebbe cercare di conseguire uno standard elevato, sul tipo di quello già realizzato oggi in diversi Stati membri tramite leggi specifiche e norme comunitarie.

6.5.2. Tali controlli debbono venir eseguiti ad un elevato livello tecnico, utilizzando apparecchiature e metodi di controllo comparabili e tenendo conto delle disposizioni specifiche per la limitazione delle emissioni.

6.5.3. La Commissione dovrebbe indicare i mezzi a cui ricorrere qualora gli Stati membri non attuino in maniera sufficiente la trasposizione della direttiva. L'osservazione riguarda del resto l'intera direttiva.

### 6.6. Articolo 8

6.6.1. Il Comitato appoggia espressamente ed esprime soddisfazione per gli sforzi della Commissione intesi a coinvolgere anche le imprese industriali nelle misure di risparmio energetico tramite diagnosi energetiche. Per rendere tali diagnosi uniformi nel testo e comparabili, andrebbe creata una diagnosi quadro da applicare da parte di tutti gli Stati membri. Si ricorda che le diagnosi energetiche sono previste anche nella direttiva in fase d'elaborazione sull'Audit ambientale<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU n. L 297 del 29. 10. 1992.

<sup>(2)</sup> GU n. C 76 del 27. 3. 1992.



**6.7. Articoli 9 e 10**

6.7.1. Si esprime apprezzamento per il fatto che verranno trattate le conclusioni dalla relazione biennale sulla trasposizione della direttiva solo previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

6.7.2. La procedura garantisce che gli eventuali adeguamenti della direttiva per le esigenze ambientali vengano eseguiti per tempo.

6.7.3. Il Comitato accoglie molto favorevolmente la proposta della Commissione di permettere modifiche della direttiva deliberando a maggioranza qualificata.

**6.8. Articoli 11 e 12**

6.8.1. La direttiva dovrebbe venir adottata quanto prima. In tal modo si compirebbe un ulteriore importante passo verso un miglioramento della qualità ambientale.

Fatto a Bruxelles, il 25 novembre 1992.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

---



**UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI  
DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

**Lussemburgo**



☐ **L'EUROPA IN CIFRE**

Istituto statistico delle Comunità europee

La presente pubblicazione si prefigge di coprire il fabbisogno di informazione obiettiva sull'Europa alla vigilia dell'attuazione dell'Atto unico europeo. Essa interessa soprattutto i giovani, per i quali l'Europa costituisce l'ambito della loro vita.

68 pag. — 21 cm × 27 cm

ISBN 92-825-9459-9 — N. di catalogo CA-54-88-158-IT-C

Prezzo nel Lussemburgo, IVA esclusa: 5,90 ecu

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

☐ **UNO SPAZIO FINANZIARIO EUROPEO**

di Dominique Servais

Un grande mercato unico non è concepibile senza una dimensione finanziaria: i capitali e i servizi finanziari devono potere circolare liberamente.

57 pag. — 17,6 cm × 25 cm

ISBN 92-825-8574-3 — N. di catalogo CB-PP-88-C03-IT-C

Prezzo nel Lussemburgo, IVA esclusa: 6 ecu

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT



☐ **LE FINANZE PUBBLICHE DELLA COMUNITÀ  
Il bilancio europeo dopo la riforma del 1988**

Le finanze pubbliche della Comunità: le sue basi giuridiche, le grandi tappe della loro evoluzione e in particolare la riforma del giugno 1988; i principi della gestione finanziaria del bilancio europeo e la loro messa in atto.

118 pag. — 21 cm × 29,7 cm

ISBN 92-825-9832-2 — N. di catalogo CB-55-89-625-IT-C

Prezzo nel Lussemburgo, IVA esclusa: 10,50 ecu

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

BOLLA DI ORDINAZIONE DA RINVIARE A:  
**Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee**  
2, rue Mercier, L-2985 Lussemburgo

Vogliate inviarmi le pubblicazioni indicate ☒

Nome: .....

Indirizzo: .....

..... Tel.: .....

Data: ..... Firma: .....

