Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 161

36° anno

14 giugno 1993

Edizione in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione | Sommario | Pagina

I *Comunicazioni*

. . . . . .

II *Atti preparatori*

Comitato economico e sociale

Sessione di aprile 1993

93/C 161/01 Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per le attività di trasporto e i luoghi di lavoro a bordo dei mezzi di trasporto 1

93/C 161/02 Parere in merito:

— alla dimensione europea al centro della crescita europea — Le azioni comunitarie per rafforzare e garantire la continuità della politica per le imprese, in particolare per le PMI, nella Comunità,

— alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma pluriennale (1993-1996) di azioni comunitarie destinate a rafforzare gli indirizzi prioritari della politica per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, nella Comunità (presentata dalla Commissione), ed

— alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma pluriennale (1994-1997) di azioni comunitarie per assicurare la continuità della politica per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, nella Comunità (presentata dalla Commissione) 6

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70 % — Milano

Numero d'informazione	Sommario *(segue)*	Pagina
93/C 161/03	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite, che estende il campo di applicazione della Direttiva del Consiglio 91/263/CEE	11
93/C 161/04	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	13
93/C 161/05	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della regolamentazione doganale o agricola e che abroga il Regolamento (CEE) n. 1468/81	15
93/C 161/06	Patere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente la lotta contro l'avvizzimento batterico della patata	18
93/C 161/07	Parere in merito alla comunicazione della Commissione — L'industria europea delle apparecchiature di telecomunicazione: situazione, posta in gioco e proposte di azione	20
93/C 161/08	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che completa il sistema d'imposta sul valore aggiunto e modifica la Direttiva 77/388/CEE — regime particolare applicabile all'oro	25
93/C 161/09	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 80/390/CEE per il coordinamento delle condizioni di redazione, controllo e diffusione del prospetto da pubblicare per l'ammissione di valori mobiliari alla quotazione ufficiale di una borsa valori per quanto riguarda l'obbligo di pubblicazione del prospetto	31
93/C 161/10	Parere sul tema « l'occupazione in Europa »	34
93/C 161/11	Parere in merito alle zone extraurbane e/o rurali	39
93/C 161/12	Parere in merito alla terza relazione annuale sull'attuazione della riforma sui fondi strutturali 1991	46

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alle prescrizioni minime di sicurezza e di salute per le attività di trasporto e i luoghi di lavoro a bordo dei mezzi di trasporto [1]

(93/C 161/01)

Il Consiglio, in data 10 dicembre 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 Whitworth, in data 15 aprile 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva in esame fa parte di una serie di direttive particolari previste all'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva quadro sulla sicurezza e salute sul lavoro (89/391/CEE) e si propone l'obiettivo di stabilire prescrizioni minime di sicurezza e di salute per le attività di trasporto ed i luoghi di lavoro a bordo dei mezzi di trasporto. Si noti che queste specifiche prescrizioni erano state escluse dalla prima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1 della direttiva quadro (Direttiva 89/654/CEE).

2. Campo d'applicazione

2.1. In base al disposto dell'articolo 2 e dell'allegato I della direttiva in esame, le disposizioni si applicano alle

— attività a bordo o all'esterno dei mezzi di trasporto esercitate da persone normalmente impiegate a bordo;

— attività sull'infrastruttura di una rete ferroviaria;

— attività sulle parti esterne dei velivoli e nelle zone di traffico degli aeroporti;

— attività che riguardano operazioni di distribuzione e di raccolta e che comportano frequenti fermate.

2.2. Il primo trattino allude chiaramente all'equipaggio di tutti i veicoli che effettuano il trasporto di merci e passeggeri via terra o via mare, oppure per navigazione interna o aerea. Il campo d'applicazione del secondo e terzo trattino è evidente. La categoria di persone a cui fa riferimento il quarto trattino sembra ugualmente rientrare nell'ambito delle attività di cui al primo trattino, poichè coloro che effettuano operazioni di consegna e raccolta di merci sono in sostanza impegnate in attività di trasporto.

3. Applicabilità delle disposizioni internazionali e delle legislazioni e normative nazionali vigenti

3.1. Anche se la proposta di direttiva non dice nulla al riguardo, la relazione della Commissione fa giustamente rilevare che taluni modi di trasporto (in particolare quello marittimo ed aereo) sono regolati da severi e dettagliati accordi internazionali che riguardano la sicurezza e la salute di coloro che vi lavorano; tali accordi sono ripresi nelle legislazioni o nelle normative nazionali oppure nella pratica consolidata. Per il fatto di coprire aspetti già regolamentati da tali legislazioni, normative o pratica, le disposizioni della proposta in esame possono sembrare superflue.

[1] GU n. C 25 del 28. 1. 1993, pag. 17.

3.2. In un simile contesto il Comitato ritiene della massima importanza che tutti gli Stati membri ratifichino tali strumenti internazionali per la sicurezza e la salute di coloro che lavorano nel ramo dei trasporti e che le disposizioni ivi comprese vengano recepite nelle legislazioni e nelle normative nazionali. La Commissione dovrebbe intraprendere tutti i passi possibili per il raggiungimento di tale obiettivo.

4. Osservazioni di carattere generale

4.1. Fatto salvo quanto appena asserito, le principali disposizioni contenute nei vari articoli della proposta (diversamente dalle prescrizioni dettagliate contenute negli allegati) non sollevano in genere particolari obiezioni e potrebbero venire applicate nella maggior parte dei casi e in relazione a tutti i modi di trasporto. Esse riprendono in generale le disposizioni della direttiva quadro e le integrano in un contesto riguardante i trasporti. Di conseguenza, la direttiva stessa dovrebbe venire accolta come uno strumento atto a colmare una lacuna insita nella normativa comunitaria vigente in tema di sicurezza e salute. Il Comitato non è tuttavia in grado di riconoscere una tale funzione agli allegati.

4.2. Se il lettore cerca di visualizzare gli effetti pratici di ciascuna delle numerose disposizioni contenute negli allegati, applicate ad esempio ad un natante destinato alla navigazione marittima, ad un'imbarcazione per la navigazione fluviale, un aeromobile, un veicolo merci ed un autobus, risulta immediatamente chiaro che poche o addirittura nessuna delle suddette disposizioni potrebbero applicarsi a tutti i sistemi di trasporto contemporaneamente.

4.3. Infatti, alcune delle disposizioni di cui all'allegato II (in particolare quelle relative alle vie di emergenza e di circolazione, ai locali di riposo, ai servizi sanitari ed ai locali di abitazione) potrebbero essere applicate solo ad una minoranza dei modi di trasporto sui quali il personale vive o lavora per lunghi periodi.

4.4. Tali caratteristiche sono applicabili principalmente ai natanti per la navigazione marittima. Tuttavia, tutti gli aspetti di cui abbiamo parlato sono già ampiamente regolamentati dagli strumenti marittimi internazionali adottati dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) e dall'Organizzazione internazionale del Lavoro (ILO) e ripresi nelle legislazioni e nelle normative particolareggiate degli Stati membri. Allo stesso modo, per quanto riguarda le disposizioni dell'allegato II per gli aeromobili, gli standard tecnici richiesti sono definiti in maniera più circostanziata nei codici comuni di navigabilità, stilati dalle Autorità aeronautiche comuni, in rappresentanza dei diciannove Stati membri e degli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA).

4.5. Analogamente, un numero limitato delle disposizioni contenute all'allegato II potrebbe essere in pratica applicato a tutti i modi di trasporto e, comunque, per nessuno di tali modi le prescrizioni rappresentano un corpus definito di disposizioni.

4.6. L'allegato III amplia ed estende la norma generale contenuta all'articolo 6, la quale prevede che il datore di lavoro deve prendere dei provvedimenti organizzativi adeguati per garantire la sicurezza e la salute. In base alle osservazioni particolari che seguono, se è vero che ciascuna misura presa singolarmente non solleva obiezioni, è tuttavia difficile visualizzare come la maggior parte delle misure di cui al punto 2 possano essere applicate alla totalità dei modi di trasporto.

4.7. Il terzo paragrafo dell'allegato III suggerisce una serie di norme specifiche per ciascun settore dei trasporti: via navigabile, trasporto aereo, trasporto ferroviario e stradale. Tali norme dicono ben poco e risultano essere di gran lunga inferiori alle ampie normative ed ai codici di comportamento che già regolano operazioni di questo tipo. Le tre disposizioni del paragrafo 3.2 (riguardanti il trasporto aereo), ad esempio, contengono solo una parte irrilevante delle prescrizioni in materia di sicurezza e salute. Sussiste senz'altro il pericolo di ingenerare la sensazione che le misure proposte siano sufficienti per garantire la sicurezza e la salute del personale.

4.8. Le considerazioni di cui sopra inducono il Comitato a ritenere che gli allegati II e III, così redatti, non possano essere veramente utili e non possano considerarsi un corpus di prescrizioni minime per la sicurezza e la salute nel settore dei trasporti.

4.9. Il Comitato ritiene più appropriato redigere un allegato separato per ogni modo di trasporto. L'allegato relativo al trasporto marittimo dovrebbe rispecchiare le disposizioni dei principali strumenti IMO e ILO, quello per il trasporto aereo dovrebbe adottare i codici comuni di navigabilità derivanti da accordi intergovernativi, mentre quello per il trasporto su strada e rotaia dovrebbe contenere le pratiche più avanzate tra quelle esistenti e definite dalle autorità competenti nei vari Stati membri.

4.10. Fatta salva tale proposta, che rappresenta una soluzione radicale, si passerà ora ad alcune considerazioni specifiche, relative alle disposizioni degli allegati nella loro attuale versione, partendo da due osservazioni di carattere generale.

4.11. Nonostante la Commissione abbia palesemente dichiarato nella relazione che la proposta non intende occuparsi delle disposizioni generali in materia di traffico, alcune delle disposizioni che figurano negli allegati sembrano piuttosto dirette alla sicurezza dei trasporti in quanto tali e/o a quelle dei passeggeri e degli astanti. Poiché tali aspetti possono necessitare di un'ulteriore regolamentazione comunitaria, essi dovrebbero essere affrontati dalla Direzione Generale (DG) VII (trasporti) nel quadro del disposto dell'articolo 75 o 100 A del Trattato e non rientrano in alcun modo in una direttiva relativa alla sicurezza ed alla salute dei lavoratori in base all'articolo 118 a.

4.12. Alcune delle disposizioni specifiche sembrano postulare l'esistenza di un livello di assoluta sicurezza, cosa praticamente impossibile in qualsiasi attività di

trasporto. Al massimo, facendo seguito ad un'adeguata valutazione dell'ambiente di lavoro, si possono prendere tutte le misure concrete ritenute appropriate per attenuare i rischi.

5. Calendario delle scadenze

5.1. La proposta di direttiva in esame prevede delle scadenze per l'adeguamento alle norme previste. L'articolo 13, paragrafo 1, chiede che gli Stati membri emanino le legislazioni e le normative necessarie entro il 31 dicembre 1994. L'articolo 3, paragrafo 2, e l'articolo 4, paragrafo 3, accordano un ulteriore periodo di tre anni per conformarsi alle prescrizioni dell'allegato II in materia di costruzione per quei mezzi di trasporto già in funzione a tale data.

5.2. La cosa sembrerebbe di per sé ragionevole: tuttavia la proposta andrebbe esaminata attentamente per evitare che si debbano smantellare prima del tempo costosissimi mezzi di trasporto, in una fase relativamente anticipata del loro normale utilizzo, solo perché sarebbe impossibile apportarvi concrete modifiche a costi accettabili.

6. Osservazioni di carattere particolare

6.1. *Titolo*

6.1.1. Per evitare dubbi e in conformità con quanto esposto al punto 4, paragrafo 11 del presente parere, il titolo della proposta in esame andrebbe modificato in « relativa alle operazioni minime di sicurezza e di salute per i lavoratori impegnati nelle attività di trasporto e in luoghi di lavoro a bordo dei mezzi di trasporto ».

6.2. *Secondo considerando*

6.2.1. Il secondo considerando si riferisce all'articolo 118 a del Trattato, che stabilisce che le direttive riguardanti la sicurezza e la salute dei lavoratori devono evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare lo sviluppo delle piccole e medie imprese. Il testo della direttiva non fa alcun altro riferimento alle piccole e medie imprese (PMI), né prevede deroghe a loro favore. La Commissione dovrebbe esaminare attentamente le disposizioni per assicurarsi la corrispondenza a tale principio.

6.3. *Ottavo considerando*

6.3.1. L'ottavo considerando afferma che le disposizioni della direttiva in esame non possono essere applicate ai lavoratori autonomi e che la posizione di questi ultimi andrebbe regolamentata con una direttiva distinta. Il Comitato, preso nota di quanto affermato nel considerando, reputa fondamentale che ai lavoratori autonomi venga richiesto di garantire uguali livelli di sicurezza e protezione. La distorsione della concorrenza costituisce un altro argomento al riguardo.

6.4. *Articolo 1*

6.4.1. Questo articolo dovrebbe contenere un quarto paragrafo relativo alle convenzioni internazionali nell'industria dei trasporti onde riflettere quanto asserito al primo trattino del terzo paragrafo della relazione.

6.5. *Articolo 2*

6.5.1. Questo articolo dovrebbe fare esplicito riferimento all'esclusione dei modi di trasporto che sono già adeguatamente regolamentati da altre direttive — ad esempio il sistema di trasporto sotterraneo nelle miniere, già oggetto della direttiva relativa alla sicurezza e alla salute nelle industrie estrattive, oppure i pescherecci, regolamentati dalla direttiva che porta lo stesso titolo.

6.5.2. La direttiva non dice nulla riguardo ad un importante aspetto del suo campo di applicazione. Il Comitato ritiene che le disposizioni di tale direttiva vadano applicate anche alle unità di trasporto di paesi terzi quando operano nella Comunità.

6.6. *Articolo 4*

6.6.1. Il Comitato osserva che l'applicazione pratica delle disposizioni previste agli articoli 4, paragrafo 1, e 4, paragrafo 4, dipenderà interamente dal significato che verrà attribuito ai termini « corrispondenti » e « lo richiedano ». Tuttavia, prende nota di quanto asserito dalla Commissione e cioè che la disposizione è un « brillante esempio di sussidiarietà » per il fatto che l'applicazione di quanto prescritto dovrà essere risolta in maniera concreta a livello di specifico posto di lavoro.

6.7. *Articolo 7*

6.7.1. L'articolo si discosta in maniera sostanziale da quanto affermato in merito alla sorveglianza medica in un punto analogo della direttiva quadro. Del tutto opportunamente, si propone di rendere obbligatoria tale sorveglianza per i lavoratori impegnati in attività di trasporto (tenendo conto delle pratiche e degli standard esistenti per la maggior parte dei modi di trasporto). Tuttavia, la disposizione dovrebbe riprendere quanto asserito dalla direttiva quadro in merito a altri aspetti. Di conseguenza, il terzo trattino andrebbe modificato come segue: « ogni volta che le circostanze sul luogo di lavoro o i lavoratori stessi che si trovano in tali circostanze lo richiedano ».

6.8. *Articolo 8*

6.8.1. L'articolo 8, paragrafo 2, contiene un'importante deroga all'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva quadro in quanto il permesso, che la direttiva quadro

accorda ai lavoratori, di lasciare il proprio posto di lavoro in caso di grave pericolo non è applicabile alle attività di trasporto in cui una simile azione danneggerebbe altre persone a bordo. Il Comitato accoglie tale disposizione, che esso reputa nell'interesse della sicurezza generale, sebbene ritenga vadano definite chiaramente le circostanze in base alle quali applicare la deroga.

6.9. *Articolo 10*

6.9.1. Il Comitato accorda particolare importanza alle disposizioni concernenti la formazione dei lavoratori poiché ritiene che la presenza a bordo di personale altamente qualificato e affidabile costituisca la miglior garanzia per la sicurezza nelle attività di trasporto. Si noti che, per gran parte del personale addetto ai trasporti, gli statuti dei diversi Stati membri fissano disposizioni rigide in materia di formazione.

6.10. *Articolo 11*

6.10.1. L'articolo dovrebbe prevedere anche un'adeguata consultazione, in materia di sicurezza e salute, tra la Commissione e le parti sociali attraverso i vari comitati paritetici dei trasporti.

6.11. *Allegato I*

6.11.1. Si dovrebbe specificare che le « zone di traffico degli aeroporti » a cui fa riferimento il paragrafo 3 sono quelle zone in cui si spostano gli aeromobili o vengono effettuate operazioni sussidiarie e non i terminali accessibili ai passeggeri.

6.12. *Allegato II, parte A*

6.12.1. Il sostantivo « stabilità » riveste un significato tecnico, in termini di progettazione e costruzione del velivolo, che lo rende inappropriato come titolo del secondo paragrafo.

6.12.2. Il terzo capoverso del terzo paragarafo non è appropriato al trasporto su strada poiché implica che ogni autoveicolo dovrà essere provvisto di un secondo sistema elettrico di emergenza in grado di alimentare i dispositivi di segnalazione, di illuminazione e di sicurezza. Tuttavia, in quest'ambito non vi dovrebbero essere allentamenti della legislazione vigente.

6.12.3. Nei veicoli a motore non può esistere nessuna zona di assoluta sicurezza, come suggerito nel primo capoverso del paragrafo 4.1.1, nonostante talune aree possano risultare più sicure di altre. Andrebbe pertanto aggiunto il termine « relativamente ».

6.12.4. La disposizione del paragrafo 4.1.1, in base alla quale le porte di emergenza debbono poter essere aperte « facilmente ed immediatamente da parte di qualsiasi persona », sembra essere in contrasto con il paragrafo 4.1.2, il quale afferma che le porte di emergenza debbono restare chiuse e « se del caso chiuse a chiave ». È necessaria una riformulazione del testo.

6.12.5. La Direttiva 77/567/CEE cui fa cenno il quarto capoverso rispettivamente del paragrafo 4.1.1 e del paragrafo 4.2.1 è stata sostituita dalla Direttiva 92/58/CEE. Quest'ultima non si applica al trasporto su strada, ferrovia, vie navigabili, via mare o alla navigazione aerea; pertanto ogni riferimento a tale direttiva sarebbe inappropriato. In ogni caso l'IMO ha ideato una simbologia conforme all'uso internazionale per indicare l'ubicazione dei dispositivi di emergenza e delle stazioni di raccolta e imbarco sulle navi: tali simboli dovrebbero essere adottati da tutte le navi immatricolate nella Comunità europea.

6.12.6. Il paragrafo 4.1.2 sembra far riferimento sia ad altre persone a bordo sia ai membri dell'equipaggio; i primi non rientrano nel campo d'azione della presente direttiva. I termini « massima sicurezza » e « in condizioni di sicurezza » non sono né realistici né tantomeno realizzabili in riferimento all'evacuazione. Ad esempio, l'evacuazione di un aeromobile utilizzando gli scivoli di emergenza è di per sé un'operazione rischiosa, ma costituisce un'alternativa migliore di quella di rimanere a bordo mentre l'aereo è in fiamme.

6.12.7. Considerazioni analoghe a quelle riportate al punto 6.12.5 valgono per le prescrizioni riguardanti i dispositivi antincendio descritti al paragrafo 5.2.

6.12.8. Le regole descritte al paragrafo 8.3 possono considerarsi talmente basilari da non dover essere riportate in una direttiva. Nella maggior parte degli Stati membri, di fatto quasi in tutti, tale disposizione rientrerà nelle norme di costruzione previste per i più importanti modi di trasporto.

6.12.9. Sarebbe più realistico specificare che cosa si intenda per materiale « antisdrucciolevole » al paragrafo 9.1.

6.12.10. Il termine « senza rischi di incidenti » al paragrafo 10.7 non è realistico ed è irrealizzabile.

6.12.11. Al paragrafo 12.2 sarebbe più realistico sostituire « impedire qualsiasi spostamento intempestivo durante l'accesso » con « garantire la sicurezza d'uso ».

6.12.12. Al paragrafo 14 il significato dei termini « aumentato da un coefficiente di sicurezza » non appare chiaro. Va nuovamente ricordato che la direttiva in esame si riferisce unicamente ai membri dell'equipaggio e non al « numero massimo di persone che possono trovarsi a bordo ».

6.12.13. Il termine « se del caso » andrebbe sostituito con « se richiesto » dato che nella maggior parte dei mezzi di trasporto l'assunzione di lavoratori portatori di handicap è vietata.

6.13. *Allegato II, parte B*

6.13.1. Andrebbe tenuto conto del fatto che il campo d'azione delle disposizioni relative agli impianti di cui all'allegato in parola può richiedere alcuni adattamenti nel caso delle PMI, senza per questo venir meno alle fondamentali prescrizioni di sicurezza.

6.13.2. Sebbene le disposizioni relative ai luoghi o ai locali di riposo adiacenti all'unità di trasporto descritte al paragrafo 2 (esempio, i depositi) possono risultare necessarie, la loro stessa attuazione a bordo è possibile soltanto per i natanti marittimi o fluviali ed anche in quel caso la separazione tra fumatori e non fumatori può non essere fisicamente possibile.

6.13.3. Alcune delle disposizioni riguardanti, ad esempio, gli spogliatoi e gli armadi per il vestiario (paragrafo 4) potrebbero essere opportunamente discusse tra le parti sociali sul posto di lavoro in quanto rientranti nel tema della sicurezza sociale.

6.14. *Allegato III*

6.14.1. Così formulato, il paragrafo 2.1 dell'allegato III è più consono al trasporto su strada che non ad altri tipi di trasporto. Nel trasporto marittimo, in quello fluviale e in quello aereo la pianificazione dell'itinerario è spesso responsabilità del capitano o del comandante di una nave o di un aeromobile e niente deve interferire con l'assoluta discrezionalità di quest'ultimo di decidere l'itinerario da seguire nell'interesse della sicurezza del veicolo di cui detiene il comando.

6.14.2. La frase « assicurare un livello di sicurezza sufficiente » (paragrafo 2.7) implica un giudizio di valore che non trova spazio in una legislazione. La seconda frase andrebbe così modificata : « Qualora i responsabili rilevino la presenza di pericoli evidenti, l'attività di trasporto deve essere adeguata... » Inoltre, tale disposizione sembra prendere in considerazione la sicurezza dell'attività di trasporto in quanto tale piuttosto che quella dei lavoratori interessati.

6.14.3. Come indicato al punto 4.7 del presente parere, le disposizioni dettagliate per i vari modi di trasporto di cui al paragrafo 3 sembrano essere state selezionate del tutto arbitrariamente e non testimoniano di alcuno sforzo per regolare la materia in maniera globale. Potrebbe esserci il pericolo concreto di ritenere sufficiente l'osservanza di tali disposizioni per assicurare la sicurezza di coloro che sono impegnati nelle varie attività di trasporto.

6.14.4. Conformemente al Codice marittimo internazionale per il trasporto delle merci pericolose redatto dall'IMO, il paragrafo 3.1.2 dovrebbe stabilire che i serbatoi di gas liquido a bordo di un natante vengano resi sicuri contro le perdite e non chiusi a chiave.

6.14.5. Il Comitato accorda particolare importanza alle disposizioni di cui al paragrafo 3.2.2 alla luce dei gravi incidenti occorsi durante l'espletamento di tali operazioni. La comunicazione via radio è altamente auspicabile in simili casi.

7. Conclusioni

7.1. Il Comitato riconosce la necessità di una direttiva efficace in merito alle prescrizioni minime di sicurezza e salute per i lavoratori impegnati in attività di trasporto.

7.2. Tale direttiva dovrebbe applicare ai singoli sistemi di trasporto le disposizioni della direttiva quadro e contenere, negli allegati, specifiche norme di sicurezza e di salute per ciascun modo di trasporto.

7.3. Mentre la direttiva quadro dovrebbe rispecchiare le importanti disposizioni contenute negli strumenti internazionali, laddove esistono, la direttiva stessa dovrebbe sollecitarne la ratifica e l'applicazione da parte di tutti gli Stati membri.

7.4. Per quei modi di trasporto ai quali non si applicano tali disposizioni internazionali, gli allegati dovrebbero rispecchiare le migliori pratiche vigenti attuate dalle autorità competenti nei vari Stati membri, suggerendone l'adozione da parte di tutti gli Stati membri, in conformità con il principio della sussidiarietà.

7.5. Il Comitato si rammarica del fatto che gli allegati alla proposta di direttiva in esame non rispondano a tali criteri. Essi sono tanto imprecisi relativamente alla loro applicazione ai vari modi di trasporto quanto inadeguati a dar vita ad un corpus completo di norme per la sicurezza e la salute.

7.6. Di conseguenza, il Comitato ritiene che la proposta di direttiva in esame dovrebbe essere modificata dalla Commissione mediante la stesura di nuovi allegati che rispondano ai requisiti di cui sopra. I relativi comitati paritetici dei trasporti dovrebbero venire consultati nel quadro di tale processo.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito:

— **alla dimensione europea al centro della crescita europea — Le azioni comunitarie per rafforzare e garantire la continuità della politica per le imprese, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI), nella Comunità,**

— **alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma pluriennale (1993-1996) di azioni comunitarie destinate a rafforzare gli indirizzi prioritari della politica per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, nella Comunità (presentata dalla Commissione), ed**

— **alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma pluriennale (1994-1997) di azioni comunitarie per assicurare la continuità della politica per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, nella Comunità (presentata dalla Commissione)** [1]

(93/C 161/02)

Il Consiglio, in data 15 febbraio 1993, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle 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 Lustenhouwer, in data 31 marzo 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, a maggioranza (2 voti contrari), il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato ha preso nota con interesse delle proposte presentate il 13 gennaio 1993 dalla Commissione [doc. COM(92) 470 def.] in merito alle azioni comunitarie da intraprendere per rafforzare e garantire la continuità della politica per le imprese, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI).

1.2. Il Comitato si compiace che la Commissione, presentando tale documento, manifesti l'intento di assicurare continuità alla sua politica di consolidamento della posizione concorrenziale delle imprese europee e in particolare delle PMI. Il Comitato è infatti persuaso, come la Commissione, che anche nell'ambito di un mercato interno quale si sta sviluppando dal 1° gennaio 1993, è necessario seguire con costante attenzione le questioni concernenti le piccole imprese [2], in modo da consentire loro di continuare ad apportare il loro contributo all'espansione economica e all'occupazione.

1.3. Il Comitato ha appreso poi con soddisfazione che anche nella nuova Commissione, in funzione dal 1° gennaio 1993, uno dei membri è specificamente incaricato della politica comunitaria per le imprese, il commercio, la distribuzione e l'artigianato. Il Comitato ritiene che l'attribuzione di tale portafoglio implichi, anche sul piano politico, l'impegno a proseguire le attività intese a promuovere in particolare le piccole imprese. Esso reputa tuttavia che questa responsabilità politica debba estendersi all'insieme della politica comunitaria, in modo che nel corso del processo decisionale vengano presi in considerazione gli interessi di questo settore e delle persone che vi lavorano. Secondo il Comitato tale politica d'integrazione delle PMI sarà a termine più proficua rispetto ad un'impostazione che privilegerebbe l'aspetto funzionale.

1.3.1. Da tale punto di vista il Comitato si compiace anche dell'attenzione dedicata alle PMI nel programma di lavoro della presidenza danese. Il sostegno del Consiglio dovrà essere ancora più effettivo che in passato, affinché possano essere realizzati gli obiettivi delle azioni previste.

1.4. Ancora di recente, precisamente nel corso della sessione del 22 ottobre 1992, il Comitato si è espresso in modo particolareggiato sulla situazione delle PMI nella Comunità [3]. Non occorre riprendere nel presente parere l'analisi compiuta in quello precedente. Il Comitato si riferirà invece alle prese di posizione e alle dichiarazioni dell'ottobre 1992 per confrontarle alle iniziative che la Commissione intende prendere nei prossimi anni.

[1] GU n. C 30 del 3. 2. 1993, pag. 8.

[2] Nel presente documento il concetto di PMI o di piccole imprese si riferisce sempre alle PMI appartenenti a tutti i campi di attività del settore privato, eccettuata l'agricoltura.

[3] GU n. C 332 del 16. 12. 1992.

2. La dimensione impresa al centro della crescita europea

2.1. Il documento della Commissione si presenta come una duplice proposta di decisione e copre i periodi 1993-1996 e 1994-1997. Le attività sono suddivise in micro e macro-azioni, sebbene tale separazione non sia applicata in modo del tutto coerente. Ad esempio il titolo « miglioramento del contesto amministrativo e normativo in cui operano le imprese » potrebbe benissimo essere considerato come « macro » ed avere quindi carattere orizzontale.

2.1.1. La Commissione dichiara che questa suddivisione è stata dettata dalla volontà di rispondere all'appello lanciato dal Consiglio europeo di Edimburgo che esortava a prendere una nuova iniziativa di crescita, allo scopo di rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità.

2.2. Tale suddivisione non dà peraltro adito a critiche; rivestono molta più importanza le indicazioni fornite dalla Commissione in merito ai costi connessi alle azioni e allegate alle proposte. Le stime indicano che per le cosiddette micro-azioni, quali BC-Net, Europartenariato e Centri Euro Info, è disponibile un importo di gran lunga superiore a quello occorrente per le macro-azioni che sono dirette all'intero settore delle PMI o a settori importanti nell'ambito delle PMI, quali il commercio e l'artigianato.

2.2.1. Il Comitato deplora vivamente sin da ora la mancanza di equilibrio tra le azioni, poiché ciò non offre alcuna garanzia per un seguito favorevole ai suggerimenti che aveva formulato, specie per quanto riguarda l'avvio di azioni dirette specificamente alle PMI nei settori del commercio e dell'artigianato [1]. Ora di questi suggerimenti, il progetto COMM 2000 è invero l'unico di cui si possa dire che è in fase di realizzazione. La conferenza su tale progetto, che sarà organizzata congiuntamente dalla Commissione e dal CES nel prossimo giugno, potrebbe servire nel contempo da efficace piattaforma di discussione per la concretizzazione di altre azioni.

La constatazione che per questa politica, più incentrata su taluni settori, non sia previsto alcun aumento di bilancio induce il Comitato a temere che l'incremento delle attività che aveva raccomandato rimanga un pio desiderio. Ora tale aumento non deve nemmeno effettuarsi a scapito del finanziamento delle cosiddette micro-azioni.

Il Comitato ritiene che tale situazione risulti dal fatto che tuttora le azioni della Commissione non poggiano su un reale dibattito strategico in merito alla funzione e alle finalità della politica di promozione delle PMI e nel quale va trattata anche la relazione tra ciò che fanno gli Stati membri e ciò che fa (o dovrebbe fare) la Comunità.

[1] GU n. C 14 del 20. 1. 1992.

3. « Rafforzare le azioni prioritarie della politica a favore delle imprese per stimolare la crescita economica nella Comunità (1993-1996) »

3.1. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo la quale uno dei principali obiettivi di tale politica consiste nel permettere alle imprese di cogliere le occasioni risultanti dalla nuova dimensione del mercato interno. A tal fine gli strumenti di assistenza, quali i Centri Euro Info e gli strumenti di cooperazione come BC-Net e BRE possono svolgere una funzione utile. Tale funzione può essere salvaguardata soltanto a condizione che rimanga agevole l'accesso all'informazione. Non si può escludere al riguardo un certo contributo finanziario delle imprese stesse, ma si dovrà evitare che un tale contributo divenga in pratica proibitivo, proprio per la categoria che più ha bisogno di tale informazione.

3.2. Quanto ai programmi che tentano di mettere direttamente in relazione gli imprenditori, quali Europartenariato e Interprise, il Comitato si dice solidale con gli obiettivi e il modo pragmatico in cui vengono applicati. Alla luce di quanto osservato al punto 2, il Comitato deve però constatare che gli importi riservati per queste attività non sono affatto in proporzione con quello previsto per altri settori (v. al riguardo l'osservazione di cui al punto 2.2.1). Inoltre, il Comitato non può sottrarsi all'impressione che i risultati e quindi gli effetti delle « borse di cooperazione », che pur sono percepite positivamente sia dagli organizzatori, sia dai partecipanti, siano purtroppo modesti in relazione all'impegno e ai mezzi investiti. In tale contesto sarebbe lecito chiedersi se un'attività del genere debba continuare a far parte dei compiti dell'autorità comunitaria, una volta che questa ha dato il primo impulso.

3.3. Con ragione, reputa il Comitato, questa parte delle proposte pone l'accento sulla questione della subfornitura transnazionale. Le modifiche strutturali delle imprese hanno avuto ripercussioni notevoli sulla posizione delle imprese artigianali e industriali. Si sono create nuove reti di subappalto e di subfornitura. In proposito rivestono grande importanza aspetti come la qualità e il rispetto delle norme. La Commissione può apportare un sostegno non trascurabile in questo campo. Pertanto il coinvolgimento delle PMI e delle relative organizzazioni settoriali nell'elaborazione delle norme, anche su scala europea, dev'essere esteso e sostenuto per evitare di compromettere la posizione dei piccoli subfornitori.

3.4. Il miglioramento del clima amministrativo e giuridico delle imprese figura anche tra le priorità stabilite dalla Commissione. Il Comitato già da alcuni anni ha potuto osservare l'impegno della Commissione al

riguardo, ma deve constatare che in pratica sono stati conseguiti ben pochi risultati concreti. Anche dalla lettura della pubblicazione della Commissione in merito alla semplificazione amministrativa, appare evidente che se in questo campo sono stati ottenuti risultati, ciò è avvenuto soprattutto a livello degli Stati membri. Da un lato questo è anche logico, in quanto le formalità amministrative sono spesso la conseguenza della trasposizione della regolamentazione comunitaria nella normativa nazionale, ma dall'altro, ciò non deve costituire un alibi all'assenza di iniziative a livello comunitario. Gli orientamenti come quelli delineati nella relazione Sutherland [1] e ripresi nelle conclusioni del Vertice di Edimburgo, devono quindi in avvenire trovare riscontro nei fatti. La valutazione dell'impatto della regolamentazione proposta rivestirà in proposito grande importanza, di concerto con le imprese e con le altre parti interessate. Il Comitato rimanda al riguardo alle dichiarazioni che il Direttore generale della Direzione Generale (DG) XXIII della Commissione ha rilasciato in occasione della conferenza organizzata a Birmingham dalla presidenza britannica « Gateway to growth ». Egli aveva sottolineato l'interesse di consultare in tempo utile gli imprenditori sulle possibilità di semplificare la regolamentazione sul piano amministrativo, la necessità di effettuare a breve termine un'analisi della regolamentazione esistente in base all'impatto sulle imprese, nonché di organizzare un seminario all'inizio del 1993 su questa problematica. Il Comitato suppone quindi che nelle prossime settimane queste promesse diverranno realtà.

3.5. Quanto alla diffusione dell'informazione sulla regolamentazione esistente, il Comitato appoggia le idee della Commissione intese ad aumentare il trasferimento di conoscenze mediante uno sforzo accresciuto nel settore della comunicazione e della promozione. Il sostegno delle imprese alla politica comunitaria presuppone infatti che queste siano informate delle azioni della Comunità, che ne traggano profitto e che siano in grado di apprezzarle. In tale contesto sarebbe quanto mai opportuno organizzare un'intensa campagna di pubbliche relazioni destinata alle PMI per ampliarne le conoscenze in merito al mercato comunitario e ai relativi strumenti. Il Comitato si rammarica però che la Commissione si sia espressa al riguardo solo nella Relazione, mentre dalla lettura delle schede finanziarie non risulta un netto aumento degli importi per intensificare gli sforzi in tal senso. Anzi: al capitolo « studi, pubblicazioni, seminari e conferenze », che pure sono strumenti per una politica più impegnata in materia di pubbliche relazioni, gli importi assegnati per gli anni a venire seguono una curva discendente piuttosto che ascendente!

3.6. La diffusione dell'informazione nell'ambito della categoria PMI è certo altrettanto importante per quanto riguarda i programmi tecnologici della Commissione. Il Comitato sostiene lo sforzo diretto ad accrescere la partecipazione delle PMI ai programmi comunitari in materia di ricerca e di sviluppo tecnologico e apprezza il fatto che la Commissione abbia tenuto conto in ampia misura delle raccomandazioni che aveva formulato su questo punto. Esso rileva inoltre con soddisfazione che in questa parte delle proposte della Commissione sia riconosciuta la relazione tra questo argomento e la situazione finanziaria delle piccole imprese. Infatti i costi connessi con lo sviluppo tecnologico devono poter essere coperti e l'applicazione delle nuove conoscenze sui prodotti o sui processi produttivi possono implicare cospicui investimenti, i quali potranno essere realizzati solo qualora anche le PMI abbiano accesso a nuove fonti di finanziamento, diverse dai classici crediti bancari a breve termine. Tale questione viene opportunamente trattata nei dettagli nella seconda parte delle proposte della Commissione. In tale contesto va sottolineato l'interesse di individuare soluzioni per i problemi delle PMI, tra l'altro quando si tratta di ottenere del capitale di avviamento e di accedere al mercato dei capitali, nonché per i problemi derivanti dalla deplorevole pratica di non osservanza dei termini di pagamento (v. punto 4.4, nonché il capitolo « Continuità », II, lettera B del documento della Commissione: incentivare un contesto finanziario migliore).

3.6.1. Il Comitato esprime al riguardo l'auspicio che in occasione della costituzione del nuovo Fondo europeo degli investimenti, i suoi obiettivi vengano formulati in modo da poter apportare un reale contributo alla soluzione del problema del finanziamento degli investimenti necessari nelle piccole e medie imprese nell'intera Comunità. Il Comitato deplorerebbe qualsiasi limitazione della categoria destinataria alle sole PMI delle regioni delle Comunità considerate più svantaggiate, in quanto la questione del finanziamento delle PMI non si limita alle imprese di tali regioni.

4. « Garantire la continuità della politica per le imprese, in particolare le PMI, nella Comunità (1994-1997) »

4.1. Questo capitolo delle proposte della Commissione comprende i più importanti temi di natura macroeconomica, chiamati anche azioni orizzontali, e tratta in special modo della situazione delle imprese dei settori del commercio, dell'artigianato e di quelle forme d'impresa il cui scopo principale non è il profitto, come le cooperative e le mutue.

4.2. Il Comitato rileva con soddisfazione che la Commissione intende impegnarsi per assicurare continuità all'accompagnamento tecnico della politica aziendale in questo importantissimo capitolo dei compiti che si ripropone di effettuare. Ciò premesso, le intenzioni della Commissione per gli anni a venire sono deludenti, tra l'altro se si guarda agli importi destinati a tale scopo: il minimo che si possa dire è che sono assai

[1] « Il mercato interno dopo il 1992 — Raccogliere la sfida ». Relazione alla Commissione CEE del gruppo di lavoro sul funzionamento del mercato interno, Bruxelles, ottobre 1992.

limitati. Nonostante tutte le dichiarazioni d'intenzione positive rilasciate dalla Commissione sul tema, sembra che in definitiva non ci si possa attendere alcuna iniziativa (come per la politica in materia di commercio e di distribuzione) oppure iniziative trascurabili (come per l'artigianato). Il Comitato non intende rassegnarsi. Proprio nell'attuale periodo di recessione economica in numerosi settori e regioni della Comunità, l'attendismo non è soddisfacente. In primo luogo l'acquisizione di conoscenze nell'ambito di questi servizi orientati su settori specifici meriterebbe maggiore attenzione, nella prospettiva dell'integrazione, raccomandata dal Comitato, degli aspetti legati alle PMI in altri settori d'intervento. Proprio nel quadro delle azioni orizzontali la Commissione dovrebbe poter disporre delle necessarie risorse umane e conoscenze per poter svolgere il proprio ruolo di avvocato/coordinatore/promotore d'iniziative a favore delle PMI. Il Comitato ritrova pochi di questi elementi nelle proposte presentate ed esprime la propria delusione. Quanto all'impegno nelle azioni relative al commercio e all'artigianato, il Comitato può solo qualificarlo di « buono, ma insufficiente » !

4.3. Ad esempio, non si è affatto tenuto conto dell'auspicio del Comitato relativo alla creazione di una sezione « artigianato » nel quadro dei servizi della DG XXIII, né dell'idea di un'Accademia europea dell'artigianato, né di quella di un miglioramento dell'informazione sull'artigianato nei settori statistico e legislativo, mentre, a torto, non è stata approfondita l'importantissima questione degli appalti pubblici; il Comitato è inoltre assai sorpreso che non siano state prese in considerazione le sue numerose e importanti raccomandazioni nel campo dell'istruzione e della formazione dei capi d'impresa e dei loro collaboratori.

Secondo il Comitato, le azioni ora presentate per il settore del commercio e della distribuzione, come quelle destinate all'artigianato, sono assolutamente insufficienti: esso esorta perciò a procedere ad una revisione delle priorità e dei mezzi che consenta di dare un seguito favorevole ai suggerimenti ben fondati e del tutto realistici che aveva formulato a suo tempo.

4.4. Il Comitato è lieto di poter invece esprimere un giudizio del tutto diverso in merito alle proposte relative alla situazione finanziaria delle PMI. Su tale tema di estrema importanza la Commissione mostra di conoscere esattamente i bisogni di questa categoria.

Essa lo aveva già dimostrato nella Comunicazione sul ruolo degli enti di mutua garanzia nella Comunità [1].

Il Comitato constata con soddisfazione che si è tenuto ampiamente conto dei suggerimenti in materia, formulati nel parere [2] relativo alla succitata Comunicazione: lo studio della questione dei rapporti finanziari delle PMI è stato impostato in modo più coerente, essendone esaminati praticamente tutti gli aspetti, nonchè in relazione con altri temi rilevanti, quali gli aiuti statali, la politica della concorrenza e, come è stato rammentato in precedenza, la politica in campo tecnologico. Anche il ruolo della fiscalità è stato opportunamente esaminato in questo capitolo e al Comitato interessa particolarmente sapere in che modo la Commissione intenda concretizzare l'idea del Comitato Ruding di tassare le imprese prive di personalità giuridica come se fossero soggette all'imposta sulle società.

4.5. Sono stati compiuti passi rilevanti nel campo della ricerca e delle statistiche. Il Comitato si congratula con la Commissione per la decisione di finanziare un « osservatorio » incaricato di segnalare le tendenze e gli sviluppi delle PMI, da cui si potranno ricavare i dati idonei a fornire una base migliore di quella attuale per l'elaborazione della politica aziendale. Si potranno così ottenere informazioni sulle evoluzioni strutturali dell'industria, dell'artigianato, del commercio e della distribuzione, mentre dovranno essere regolarmente sondate la posizione e le preferenze dei consumatori, importantissime per le PMI. Il Comitato ritiene inoltre che i risultati di tale ricerca dovrebbero essere ampiamente diffusi tra le imprese, dopodiché la Commissione dovrebbe indicare progressivamente quali sono le conclusioni politiche che essa trae da tali risultati. Resta peraltro immutata la necessità di dedicare costante attenzione all'informazione statistica sulle PMI. Rimane ancora molto da fare in materia e il Comitato mette in guardia dal fatto che potrebbero sorgere ostacoli dalle restrizioni di bilancio decise a livello degli Stati membri.

Conclusione

5. Il Comitato ha preso nota delle idee della Commissione relative alla continuità della politica per le imprese e deve ora esprimere un giudizio chiaro.

5.1. Da un lato il Comitato si compiace che la continuità di tale politica, di cui beneficeranno anzitutto le piccole imprese, sembri assicurata proprio ora, delineandosi sullo sfondo di un'espansione economica stagnante. Dall'altro, il Comitato deve constatare che per una serie di aspetti non può condividere le priorità stabilite dalla Commissione, mentre molte delle sue raccomandazioni relative ai settori del commercio, della distribuzione e dell'artigianato non sono state affatto tenute presenti dalla Commissione, oppure solo marginalmente. Una delle omissioni che va certamente denun-

[1] Doc. SEC(91) 1550 def.
[2] GU n. C 169 del 29. 4. 1992.

ciata in questa conclusione, essendo molto importante, riguarda l'istruzione e la formazione professionale. Per il Comitato è inspiegabile che il documento della Commissione non menzioni le raccomandazioni che aveva formulato in proposito. Anche se questo tema non è di diretta pertinenza della DG XXIII, è talmente legato alla politica di promozione delle PMI che non avrebbe dovuto essere ignorato.

Il Comitato crede di dover nuovamente richiamare l'attenzione su questo punto: infatti qualsiasi azione, come quella in esame, che miri a consolidare la competitività delle imprese europee, è destinata a fallire se non viene data la priorità assoluta alla qualifica degli imprenditori e degli addetti dell'impresa. L'istruzione, la formazione professionale e la formazione permanente costituiscono al riguardo gli elementi chiave. Possa il presente parere essere preso in considerazione dagli organi della Comunità chiamati a svolgere un ruolo nel processo decisionale!

5.1.1. Per poter seguire da vicino tale azione, il Comitato spera di essere associato nella misura del possibile alla valutazione della politica seguita e invita la Commissione ad informarlo regolarmente dei risultati di tale valutazione.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio per il ravvicinamentodelle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite,che estende il campo di applicazione della Direttiva del Consiglio 91/263/CEE [1]

(93/C 161/03)

Il Consiglio, in data 11 gennaio 1993, 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 «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Nierhaus, in data 31 marzo 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Considerazioni di carattere generale

1.1. La proposta di direttiva in esame rappresenta, per il momento, l'ultimo di una serie di documenti della Commissione aventi per oggetto l'ottimizzazione delle telecomunicazioni nella Comunità. Tra queste ricordiamo:

— il Libro verde sulla comunicazioni via satellite del novembre 1990 [2];

— la Direttiva del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni sui terminali di telecomunicazione [3];

— la Decisione del Consiglio in merito al «mercato comune per i servizi e le apparecchiature di telecomunicazione» del dicembre 1991 [4].

1.2. In ogni caso, il Comitato ha approvato espressamente ciascuna delle misure di cui sopra [5], in quanto l'impiego ottimale delle reti di telecomunicazione costituisce un importante presupposto per l'ulteriore sviluppo del mercato unico.

1.3. La nuova proposta di direttiva intende pertanto inserirsi nel tentativo di armonizzazione delle specifiche tecniche delle componenti della rete di telecomunicazioni prevedendo un ravvicinamento delle legislazioni relative alle apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite.

1.4. La direttiva si propone quindi l'obiettivo generale di un ampio ricorso

— alla possibilità di telecomunicazioni transfrontaliere,

— ai vantaggi di un grande mercato europeo,

— a procedure legali e amministrative più razionali nonché a procedimenti semplificati di riconoscimento.

1.5. Inoltre, le procedure nazionali, per il momento ancora necessarie, dovrebbero alla fine possibilmente lasciare il posto a procedure comunitarie uniformi.

2. Considerazioni di carattere particolare

2.1. La proposta di direttiva in esame completa la «Direttiva del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle apparecchiature terminali di telecomunicazione, incluso il reciproco riconoscimento della loro conformità» [3] del 1991, la quale non si applica alle apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite. Essa prevede:

— la realizzazione del mercato unico delle apparecchiature per le stazioni terrestri di comunicazione via satellite e l'impiego efficace delle risorse orbitali, evitando dannose interferenze tra i sistemi tecnici,

— procedure armonizzate di certificazione, prova, marcatura, garanzia di qualità e sorveglianza del prodotto per le apparecchiature delle stazioni terrestri,

— garantire il diritto ad utilizzare le apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite legalmente immesse sul mercato,

— garantire il diritto di collegare le apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite alle reti pubbliche di telecomunicazione senza che siano necessarie ulteriori procedure,

2.2. Secondo il Comitato, alle finalità sopra elencate andrebbero inoltre aggiunti:

— l'attuazione, quanto prima, di un procedimento uniforme di autorizzazione per il funzionamento delle apparecchiature terminali e riceventi di comunicazione via satellite nella Comunità, da parte della Commissione;

— il sostanziale esonero delle apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite da procedure d'autorizzazione per la messa in funzione;

---

[1] GU n. C 4 dell'8. 1. 1993, pag. 3.
[2] Doc. COM(90) 490 def. del 20. 11. 1990.
[3] GU n. L 128 del 23. 5. 1991, pag. 1.
[4] GU n. C 8 del 14. 1. 1992, pag. 1.
[5] GU n. C 159 del 17. 6. 1991, pag. 23, GU n. C 329 del 30. 12. 1989, pag. 1.

— l'opportunità di evitare molteplici procedure di autorizzazione.

2.3. Il Comitato è in generale dell'avviso che, per quanto è possibile, alle apparecchiature delle stazioni terrestri di comunicazione via satellite vadano applicate le medesime procedure e disposizioni delle apparecchiature terminali di telecomunicazione [1] e che le deroghe a tali disposizioni debbano essere concesse solo nei casi in cui sussistono condizioni specifiche di altro tipo per tali apparecchiature.

2.4. Tenendo conto di tali finalità, il Comitato si dichiara decisamente favorevole alla proposta di direttiva.

2.5. Esso richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che il ricorso a norme uniformi all'interno della Comunità, tenendo conto degli standard internazionali, rappresenta un presupposto essenziale per le procedure di armonizzazione ed i certificati di conformità previsti. Per tale motivo, oltre al riconoscimento degli organismi europei di normalizzazione, quali il CEN, il Cenelec e l'ETSI, cui fa riferimento la relazione della proposta di direttiva, andrebbe anche prevista una cooperazione stabile e lungimirante tra la Commissione e gli organismi summenzionati. È tuttavia indispensabile che gli organismi di normalizzazione creino quanto prima le condizioni necessarie a questo proposito.

2.5.1. In tale contesto, il Comitato prende nota del fatto che si è tenuto conto, in larghissima misura, dei suggerimenti avanzati nel parere del 4 ottobre 1989 [2].

2.6. I giustificati sforzi di armonizzazione della Commissione in relazione al mercato per le apparecchiature di comunicazione via satellite non devono tuttavia far dimenticare che le formalità relative ai certificati di conformità non vanno rese inutilmente complesse per i fabbricanti.

2.7. Lo stesso dicasi per l'accesso al mercato delle apparecchiature terminali di telecomunicazione da parte dei produttori interessati. Questi ultimi non debbono vedersi sbarrata la strada da disposizioni regolamentari superflue.

2.8. Le procedure di ravvicinamento previste dalla Commissione debbono inoltre fare in modo di non pregiudicare gli interessi degli utilizzatori, imponendo loro oneri finanziari che potrebbero essere evitati. Ciò andrebbe in direzione contraria alle finalità della proposta di direttiva.

2.9. Il Comitato mette in evidenza la necessità di evitare il pericolo che la rapida evoluzione tecnica caratterizzante il futuro del settore delle telecomunicazioni non venga messa a frutto a causa delle lunghe procedure amministrative e di normalizzazione.

2.10. Il Comitato pone l'accento sulla necessità di procedere il più presto possibile all'applicazione della direttiva in esame onde evitare che lo sviluppo del mercato conduca a disposizioni specifiche indesiderate.

2.11. Il Comitato ritiene che il testo della proposta di direttiva debba operare una maggiore distinzione tra le autorizzazioni per le tipologie/apparecchiature, da un lato, e quelle per la trasmissione/ricezione, dall'altro.

2.12. Per quanto riguarda il quadro finanziario previsto dalla proposta di direttiva, il Comitato può soltanto supporre che esso sia sufficiente per realizzare degli obiettivi prefissati. Esso ritiene che le attività previste non debbano in alcun caso venir ridotte per motivi finanziari.

3. Conclusioni

3.1. Il Comitato non ha dubbi sul fatto che le periodiche relazioni sugli sviluppi e sui risultati del progetto della Commissione, cui fa riferimento la proposta di direttiva, vadano trasmesse, oltre che al Consiglio ed al Parlamento europeo, anche al Comitato economico e sociale.

3.2. Anche se la proposta di direttiva in esame non prende in considerazione la questione dell'armonizzazione delle autorizzazioni per l'impiego, il Comitato richiama preventivamente l'attenzione sull'enorme importanza nonché sull'impellente necessità di regolamentare tale problema per il futuro.

[1] Cfr. Direttiva 91/263/CEE, GU n. L 128 del 23. 5. 1991, pag. 1.
[2] GU n. C 329 del 30. 12. 1989, pag. 1.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

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 [1]

(93/C 161/04)

Il Consiglio, in data 26 febbraio 1993, 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 Charles Pelletier, in data 1° aprile 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

Tenuto conto dell'imminenza della campagna, e senza pronunciarsi sul futuro regime dello zucchero ancora da definire, il Comitato approva l'attuale proposta di proroga del regolamento sullo zucchero, fatte salve le osservazioni che seguono.

1. Introduzione

1.1. Nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio il Regolamento (CEE) n. 305/91 ha prorogato il regime delle quote di produzione risultanti dal Regolamento (CEE) n. 1785/81 per le campagne 1991/92 e 1992/93.

1.2. L'articolo 23, paragrafo 4, stabilisce che: « il Consiglio adotta, entro il 1° gennaio 1994 e secondo la procedura di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato, il regime applicabile dal 1° luglio 1994. »

1.3. La Commissione propone la proroga delle attuali disposizioni per la campagna 1993/94.

1.4. Essa giustifica tale decisione adducendo l'urgenza derivante dall'avvicinarsi della campagna e dalla necessità di disporre di tempo sufficiente per analizzare le conseguenze di un certo numero di fattori prima d'impegnarsi in un'eventuale riforma del regime applicabile allo zucchero.

1.5. Essa cita tra questi fattori:

— la riforma della politica agricola comune (PAC) e in particolare del regime di produzione dei cereali,

— la prima tappa di realizzazione del mercato unico,

— la produzione d'inulina idrolizzata, nuovo edulcorante concorrente dello zucchero e dell'isoglucosio,

— la necessità di procedere a un esame globale dell'approvvigionamento di zucchero greggio dell'industria di raffinazione,

— l'instabilità del mercato mondiale.

1.5.1. La proroga di un anno proposta dalla Commissione riguarda in particolare le disposizioni relative alle quote e all'autofinanziamento, quelle concernenti la raffinazione [che hanno formato oggetto del Regolamento (CEE) n. 3484/92], nonché quelle relative agli aiuti nazionali e comunitari.

1.6. La Commissione propone peraltro di far adottare dal Consiglio il principio dell'estensione alla produzione d'inulina delle disposizioni del regolamento « zucchero/isoglucosio ». Essa ne precisa le modalità per il caso in cui fosse proseguito il regime delle quote, indicando i criteri da tener presenti per determinare l'importo della quota d'inulina idrolizzata.

2. Osservazioni generali

2.1. Dopo l'adozione nel 1993, il Regolamento (CEE) n. 1785/81 ha formato oggetto di tre proroghe e adattamenti relativi all'autofinanziamento per una durata rispettivamente di due anni, tre anni, due anni e, recentemente, di sei mesi per la raffinazione in Portogallo.

2.1.1. Questa volta si propone una proroga di un anno.

2.1.1.1. Questi brevi periodi alimentano un clima d'incertezza presso i produttori agricoli ed i trasformatori e non agevolano la presa di decisioni, specie in materia d'investimenti.

2.1.2. Secondo il Comitato è auspicabile che in occasione delle prossime proposte la Commissione fissi una durata sufficientemente lunga per il nuovo regolamento « zucchero », come è avvenuto inizialmente per il Regolamento (CEE) n. 1009/67 e più di recente per il regolamento sul latte.

2.2. Il Comitato invita la Commissione a presentare una proposta per un nuovo regime a brevissima scadenza.

[1] GU n. C 30 del 3. 2. 1993, pag. 12.

2.3. Il funzionamento del regime delle quote e il finanziamento attraverso i contributi alla produzione hanno consentito di soddisfare pienamente la domanda interna e di alimentare il flusso di esportazioni.

2.4. Il funzionamento del regime dei prezzi e i meccanismi di scambio con i paesi terzi hanno permesso di assicurare redditi equi ai produttori agricoli della CEE e degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) e un adeguato livello di attività alle industrie saccarifere.

2.4.1. La politica dei prezzi, caratterizzata da una grande stabilità nel corso degli ultimi anni, ha permesso di mantenere il prezzo dello zucchero ad un livello accettabile, comparabile a quello praticato in altri paesi industrializzati.

2.4.2. Il mercato comunitario è stato al riparo dalle brusche fluttuazioni dei corsi mondiali e i produttori agricoli e industriali di zucchero non hanno dovuto subire le gravi ripercussioni economiche e sociali che avrebbero potuto risultare da importazioni a basso prezzo provenienti da certi paesi terzi.

2.4.3. Il regime saccarifero europeo offre all'importazione, ai paesi in via di sviluppo dell'ACP un sbocco permanente al prezzo garantito europeo per 1 300 000 tonnellate di zucchero che vengono ad aggiungersi alla produzione comunitaria.

2.5. Senza pronunciarsi sul futuro regime, il Comitato invita la Commissione a non impegnarsi in una politica che destabilizzerebbe questo settore fortemente dipendente dagli investimenti, che provocherebbe domande di compensazioni finanziarie per cui risulterebbe necessario un aumento del bilancio comunitario, e che determinerebbe maggiori oneri amministrativi.

3. Osservazioni particolari

3.1. In merito ai considerandi, il Comitato prende atto delle ragioni invocate dalla Commissione per ritardare l'eventuale riforma dell'organizzazione comune di mercato (OCM)/zucchero. Esso si chiede tuttavia perché vi si faccia riferimento alla riforma dell'OCM/cereali, considerato che il mercato dello zucchero nella CEE non ha conosciuto alcuna delle difficoltà commerciali e di bilancio incontrate dal mercato dei cereali. D'altronde dovranno passare almeno 3 anni per poter misurare gli effetti della riforma dell'OCM/cereali. Il Comitato solleva inoltre il quesito del grave clima d'incertezza risultante dai negoziati del Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT) attualmente sospesi.

3.1.1. Per questi motivi il Comitato invita la Commissione e il Consiglio a sopprimere o perlomeno a ritoccare il considerando relativo all'OCM/cereali, onde evitare di anticipare l'orientamento della riforma per il settore dello zucchero.

3.2. Per quanto riguarda le condizioni di approvvigionamento delle raffinerie di zucchero greggio, il Comitato rammenta il parere del 25 novembre 1992 [1].

3.3. Quanto all'inulina idrolizzata, il Comitato considera che questo prodotto concorrente dello zucchero e dell'isoglucosio deve, non appena possibile e in tutti i casi entro il 1° luglio 1994, essere assoggettato alla stessa disciplina applicabile allo zucchero in materia di produzione, di contributi e di relazioni interprofessionali.

3.3.1. Secondo il Comitato, per l'attribuzione delle quote, dovrà essere presa in considerazione soltanto la produzione effettiva d'inulina nel periodo 1992/1993, mentre dovrà essere stabilito un legame con la produzione agricola. A suo avviso la nozione di capacità d'idrolisi non è adeguata in quanto manca di precisione.

3.3.2. Il Comitato ritiene peraltro necessario che, al momento dell'eventuale fissazione delle quote d'inulina idrolizzata e dei relativi contributi, tutto venga calcolato in equivalente saccarosio per tener conto del tonnellaggio di zucchero che l'inulina idrolizzata rischia di spostare verso il mercato mondiale.

3.3.3. Senza pronunciarsi sulla questione se le quote d'inulina idrolizzata vadano prelevate o meno (totalmente o in parte) sulle quote esistenti di zucchero e di isoglucosio, il Comitato raccomanda di stabilire chiaramente il divieto di trasferimento delle quote tra diversi edulcoranti.

[1] GU n. C 19 del 25. 1. 1993.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione della regolamentazione doganale o agricola e che abroga il Regolamento (CEE) n. 1468/81 [1]

(93/C 161/05)

Il Consiglio, in data 5 febbraio 1993, 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 « Agricoltura e pesca », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 1° aprile 1993 (relatore: Pricolo).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La necessità di un coordinamento tra gli Stati membri e la Commissione CEE — in tema di procedure amministrative per una corretta applicazione dei meccanismi comunitari negli scambi di prodotti agricoli intra ed extra comunitari nonché nella corresponsione degli aiuti del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) previsti dalle organizzazioni comuni di mercato — è stata avvertita fin dagli anni '60, cioè fin dalla instaurazione delle prime regolamentazioni agricole.

1.2. Si poneva già allora, sia pure in forma limitata e meno estesa rispetto alla situazione odierna, il problema della collaborazione reciproca tra Autorità nazionali e Commissione, al fine di prevenire, individuare e sanzionare qualsiasi irregolarità, abuso o frode a danno della Comunità, suscettibili di essere commessi in occasione di operazioni doganali ovvero in occasione della utilizzazione delle provvidenze di vario genere contemplate dalla politica agricola comune (PAC).

1.3. Soltanto nel 1967 gli Stati membri conclusero e sottoscrissero degli accordi per assicurare la mutua assistenza tra le rispettive amministrazioni doganali (Convenzione di Roma del 7 settembre 1967). Le spinte per l'adozione di una regolamentazione comunitaria nella materia trovarono concreta attuazione nel 1981, con l'approvazione, da parte del Consiglio, del Regolamento (CEE) n. 1468/81 del 19 maggio 1981, che tuttora costituisce la base giuridica di riferimento per la collaborazione tra Stati membri e tra questi e la Commissione in tutto il settore concernente sia l'applicazione delle regole della PAC sia l'applicazione della tariffa doganale comune (TEC) e delle altre regolamentazioni in materia doganale.

1.4. Il progetto di regolamento, ora presentato dalla Commissione, costituisce un aggiornamento ed un completamento delle disposizioni contenute nel Regolamento (CEE) n. 1468/81, alla luce dell'esperienza acquisita con il funzionamento dell'unione doganale e con l'attuazione della PAC e, altresì, in considerazione della realizzazione del mercato interno sotto la data del 1° gennaio 1993.

1.5. Gli aspetti innovativi e qualificanti della proposta riguardano:

a) la più incisiva ed estesa presenza dei servizi della Commissione nell'ambito della cooperazione amministrativa con gli Stati membri, nel rispetto delle reciproche competenze;

b) l'obbligo per gli Stati membri — quando sia stata avviata un'indagine giudiziaria — di comunicare all'autorità richiedente (Commissione/Stati membri) elementi d'informazione circa le pratiche fraudolenti messe in atto a danno della Comunità, a meno che non vi sia l'opposizione dell'autorità giudiziaria competente;

c) il potere riconosciuto alla Commissione, di concludere con Paesi terzi accordi che realizzino un sistema di cooperazione e di investigazione amministrativa;

d) la possibilità per uno Stato membro di utilizzare i risultati, le informazioni, i documenti acquisiti dalle autorità di un altro Stato membro, ovvero gli elementi conoscitivi acquisiti in Paesi terzi in occasione di missioni comunitarie;

e) la creazione di una « Banca Centrale Dati », il cosiddetto Sistema informativo doganale (SID), ove far confluire tutte le informazioni di tutti gli Stati membri e della Commissione, in modo che le stesse siano accessibili ad ogni ufficio doganale della Comunità.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato condivide le finalità della proposta, che sono quelle di pervenire ad una collaborazione più stretta e ad un coordinamento più efficace tra la Commissione da un lato e gli Stati membri dall'altro,

[1] GU n. C 56 del 26. 2. 1993, p. 1.

per realizzare innanzitutto sul piano della prevenzione e, in secondo luogo su quello della repressione, un controllo effettivo in quel vasto e variegato settore dell'illegalità, costituito dalle frodi in campo doganale e agricolo.

2.2. Tanto più questa esigenza è pressante, in quanto le frodi, quelle in campo agricolo soprattutto, sono rese possibili proprio da una legislazione comunitaria complicata, farraginosa, estremamente articolata e diversificata, tale da contenere in sé i presupposti per azioni di raggiro e atti illeciti volti alla indebita appropriazione delle risorse finanziarie del FEAOG.

2.3. Il Comitato coglie anzi l'occasione per rivolgere, a questo proposito, viva raccomandazione alla Commissione di porre allo studio il problema della semplificazione dei meccanismi e delle procedure di concessione degli aiuti previsti dalle regolamentazioni agricole di mercato.

2.3.1. In primo luogo occorre prevedere meccanismi semplici e trasparenti, di agevole comprensione per tutti gli operatori e di altrettanta facile gestione. In tal modo anche i controlli risulterebbero più celeri ed efficaci.

2.4. Con la realizzazione del mercato interno e l'abolizione dei controlli alle frontiere intracomunitarie, la frode diviene più complessa e quindi più sofisticata e più sapientemente architettata e, di conseguenza, tende a caratterizzarsi sempre meno come attività del singolo per assumere connotati di organizzazione criminosa a livello internazionale, sotto forma di vere e proprie « associazioni a delinquere ».

2.5. Del resto, l'aumento dei traffici illeciti di ogni genere — che rappresentano una grave minaccia per la salute, la moralità e la pubblica sicurezza — necessariamente comporta il ricorso a contatti sempre più diretti tra i diversi uffici doganali ed esige uno scambio più rapido e sistematico delle informazioni nonché una sorveglianza speciale di persone o di merci.

2.6. Il Comitato, pertanto, è convinto della necessità di un rafforzamento della collaborazione tra Stati membri e tra gli stessi e la Commissione nella lotta contro le frodi, sulla base di normative comunitarie più che con intese tra gli Stati membri.

2.7. Esso, però, deve manifestare perplessità su taluni aspetti della proposta, quelli ad esempio concernenti il rapporto tra disposizioni comunitarie e i principi degli ordinamenti giuridici nazionali nonché tra dette disposizioni e il diritto del singolo alla protezione della propria immagine e della propria personalità. Argomenti, questi, indubbiamente di delicata natura, per i quali conviene ricercare il giusto punto d'equilibrio tra interesse nazionale e interesse comunitario in materia di lotta antifrode e garantire, comunque, il rispetto dei diritti individuali.

3. Osservazioni particolari

Sulla base di queste premesse, e pur esprimendo sostanziale adesione allo schema di regolamento, il Comitato ritiene di dover richiamare l'attenzione della Commissione e del Consiglio sui seguenti punti e di prospettare le seguenti soluzioni:

3.1. *Articolazione tra assistenza amministrativa e inchiesta giudiziaria*

3.1.1. L'attuale formulazione dell'articolo 3 solleva dubbi circa la sua conformità ai principi degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

3.1.2. L'obbligo di comunicazione alla Commissione ed agli altri Stati membri degli elementi acquisiti nel corso di un'indagine giudiziaria appare in netto contrasto con il vincolo del segreto istruttorio a cui l'autorità giudiziaria è tenuta durante la fase di ricerca del materiale di cognizione e di accertamento della verità.

3.1.3. L'esercizio dell'azione penale, conseguente alla « notizia criminis », mira a stabilire se un determinato fatto corrisponda ad una fattispecie penale e chi ne sia l'autore. In questa fase, il principio della segretezza non può essere violato. Perciò, non ha senso condizionare l'obbligo di comunicazione alla « non opposizione » o « consenso » dell'autorità giudiziaria, dal momento che quest'ultima non dispone al riguardo di discrezionalità alcuna.

3.1.4. Né è rilevante la considerazione che siffatto obbligo, in effetti, sia preceduto da una domanda di assistenza amministrativa. Assistenza amministrativa e indagine giudiziaria si situano in ambiti diversi ed autonomi, anche se riferite al medesimo oggetto e ai medesimi soggetti.

3.1.5. Il Comitato ritiene che occorra ricercare una soluzione pragmatica a livello amministrativo, attraverso forme di collaborazione più vincolanti tra le amministrazioni degli Stati membri e tra questi e la Commissione e un più diretto coinvolgimento degli organismi nazionali incaricati di gestire, in nome e per conto del FEAOG, le provvidenze comunitarie.

3.2. *Valore probatorio delle informazioni e dei documenti forniti dall'autorità interpellata all'autorità richiedente*

3.2.1. Nei casi di assistenza su richiesta (art. 11), di assistenza spontanea (art. 15) e di utilizzo di elementi conoscitivi forniti da Paesi terzi (art. 21), si pone il problema di quale valore possa e debba essere attribui-

to, sotto il profilo dell'efficacia probatoria, ad atti od informazioni raccolti in un paese diverso dal paese in cui dovranno essere utilizzati.

3.2.2. Il progetto di regolamento si limita a sottolineare che a tali elementi non può essere attribuito un «valore minore» di quello attribuitogli dallo Stato di provenienza.

3.2.3. Il Comitato è dell'avviso che qualche criterio debba essere indicato per raggruppare e quindi differenziare le varie prove, perché non sempre gli elementi trasmessi da uno Stato ad un altro possono avere in quest'ultimo valore probatorio.

3.2.4. Le semplici informazioni di certo non hanno tale valore, a meno che non si riferiscano a vicende accertate nel processo penale o ufficialmente constatate nel corso di un'indagine amministrativa. Così pure gli accertamenti di carattere preliminare, che permettono solo di argomentare da fatti noti per poi pervenire a conclusioni definitive.

3.2.5. Sono sicuramente mezzi di prova, dovunque utilizzabili, le prove documentali (atti pubblici, scritture private, sentenze, ecc.) e le cosiddette prove semplici, quelle cioè assunte durante il processo, quali la testimonianza, la confessione, il giuramento.

3.3. *Interrelazioni tra l'istituendo sistema informativo doganale e il sistema che verrà creato con una convenzione tra gli Stati membri sull'impiego dell'informatica nel settore doganale*

3.3.1. Il Comitato prende atto con favore dell'intenzione di creare un «Sistema informativo doganale» (SID), cioè una Banca centrale dati, entro cui immettere, partendo da terminali installati nei singoli Stati membri e presso la Commissione, dati e informazioni per facilitare la ricerca e l'accertamento delle infrazioni alla regolamentazione doganale o agricola, ad esclusione delle operazioni finanziate dal FEAOG.

3.3.2. Esso, però, ritiene che la Commissione debba inserire nel testo disposizioni atte ad evitare interferenze tra i due sistemi e, nel contempo, assicurarne un'applicazione parallela, dal momento che il SID ricade nella competenza comunitaria e l'altro sistema, per contro, ricade nella competenza nazionale.

3.4. *Il diritto dei singoli alla protezione della propria personalità*

3.4.1. Il Comitato deve infine rilevare che la creazione del SID, che comporterà un inserimento in esso anche dei dati a carattere personale, potrà determinare un delicato problema d'ordine giuridico per quanto concerne la protezione dei medesimi.

3.4.2. In effetti, la proposta di direttiva relativa alla protezione dei dati personali non è stata ancora adottata e la Convenzione di Strasburgo del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981, alla quale si potrebbe far riferimento per quanto concerne il trattamento automatizzato dei dati a carattere personale, è stata ratificata soltanto da sette Stati membri.

3.4.3. C'è il rischio che l'approvazione del progetto di regolamento preceda quella della direttiva, con la conseguenza di creare un «vuoto giuridico» in questa delicata materia.

3.4.4. Se da un lato v'è l'esigenza di costituire una «Banca dati», che, grazie ad elaboratori elettronici, raccolga una massa d'informazioni sul singolo individuo, in sostanza dando luogo ad una sua «schedatura», dall'altro l'accesso a questi dati e il cosiddetto «potere informativo» devono potersi conciliare sulla base di apposite norme, con il diritto del singolo alla salvaguardia della propria personalità.

3.4.5. È per questi motivi che il Comitato chiede che i progetti di regolamento e di direttiva siano contestualmente adottati dal Consiglio, per assicurare un sicuro riferimento normativo in tema di tutela dei diritti della personalità.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente la lotta contro l'avvizzimento batterico della patata [1]

(93/C 161/06)

Il Consiglio, in data 1° aprile 1993, 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 Stokkers in data 1° aprile 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

La Direttiva in esame (80/665/CEE) prescrive misure minime di lotta contro l'avvizzimento batterico della patata onde prevenire l'insorgere della malattia, nonché localizzarla e controllarla. Diversi nuovi sviluppi hanno reso necessario l'istituzione di un migliore sistema di controllo.

La direttiva proposta sostituirà la precedente e le decisioni adottate separatamente dalla Commissione in occasione delle recenti manifestazioni della malattia in Danimarca e nella Repubblica federale di Germania.

L'avvizzimento batterico è considerato una delle più gravi malattie delle patate ed una minaccia alla coltura del tubero.

Le misure per impedire l'insorgere della malattia sono contemplate nella Direttiva 77/93/CEE. Nella direttiva in esame sono prescritte misure in caso di sviluppo della malattia all'interno della Comunità europea. Negli ultimi anni si sono registrati casi nella Repubblica federale di Germania ed in Danimarca.

La struttura della proposta è articolata in due livelli: un corpus contenente gli articoli relativi all'approccio generale e gli allegati in cui sono riportati i dettagli tecnici.

Gli allegati possono essere modificati, secondo le procedure previste all'articolo 16 bis, dal Comitato fitosanitario permanente.

La struttura è la seguente:

articolo 1	— Obiettivi (localizzazione, prevenzione della propagazione ed eradicazione)
articolo 2	— Indagini
articoli 3 e 4	— Notifica di manifestazioni sospette e di azioni al riguardo
articolo 5	— Dichiarazione di contaminazione
articolo 6	— Controlli su cloni
articolo 7	— Misure da adottare
articolo 8	— Disposizioni generali per prevenire la propagazione mediante tuberi-seme di patata
articoli 9-15	— Norme di applicazione
Allegato 1	— Dimensioni del campione
Allegato 2	— Dettagli relativi alle prove
Allegato 3	— Elementi per determinare l'entità della contaminazione probabile
Allegato 4	— Elementi relativi all'eradicazione

2. Osservazioni

2.1. Le misure proposte prevedono un miglior sistema di controllo dell'avvizzimento batterico. Avendo dovuto trattare rapidamente tale proposta, il Comitato non ha potuto raccogliere sufficienti opinioni di esperti su tutti i capitoli. Ciò premesso esso accoglie comunque gli obiettivi ed il contenuto globale della proposta della Commissione.

Articolo 2

2.2. Il Comitato propone di inserire nell'articolo la percentuale minima di produzione da controllare.

Articolo 8

2.3. Il problema della prevenzione della diffusione di materiale a rischio non è sufficientemente definito nella proposta. Nel mercato unico senza controlli doganali, non essendo previsti ispezioni e documenti per patate che non siano i tuberi-seme, è importante fare tutto il possibile per prevenire la propagazione della malattia.

[1] GU n. C 93 del 2. 4. 1993, pag. 12.

Il Comitato propone quindi di aggiungere il testo seguente all'articolo 8:

« Gli Stati membri garantiranno che vengano piantati solo tuberi-seme certificati, in base a quanto stabilito dalla Direttiva 66/403/CEE sui tuberi-seme. Gli Stati membri provvederanno affinché i tuberi-seme siano classificati, immagazzinati, trasportati, conservati o manipolati separatamente dalle patate di consumo, ad eccezione delle patate classificate, manipolate, trasportate o immagazzinate sul luogo di produzione. »

Allegato 3

2.4. Non è possibile stabilire ciò con cui può essere venuto a contatto un macchinario nei dodici mesi precedenti. Il riferimento al periodo di dodici mesi dovrebbe quindi essere soppresso.

2.4.1. L'articolo 5 non riporta alcuna indicazione circa l'estensione della « zona » di possibile contaminazione.

Il Comitato propone quindi di aggiungere all'allegato 3 il seguente nuovo paragrafo:

« 1bis

Gli elementi per la determinazione del possibile grado di contaminazione degli organismi e la delimitazione della zona di cui all'articolo 5.3 possono comprendere:

— tutti gli elementi di cui al precedente paragrafo 1;

— la vicinanza di altre aree di produzione delle patate o di altre piante ospiti e

— la conservazione in magazzini comuni per i tuberi-seme. »

Allegato 4

2.5. Le misure proposte per le aziende agricole in cui sono presenti appezzamenti contaminati sono alquanto severe, ma nel complesso accettabili con una eccezione.

Le misure previste per gli appezzamenti non contaminati prevedono che, nel periodo vegetativo successivo a quello della contaminazione, non possono essere coltivate patate.

Non vi è alcuna ragione di ordine fitosanitario o botanico per imporre generalmente tale divieto a un'intera azienda la cui situazione economica rischia di risultarne gravemente compromessa.

Per tale motivo occorrerebbe sopprimere il primo trattino della lettera b) al paragrafo 4.1 dell'Allegato 4.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla comunicazione della Commissione — L'industria europea delle apparecchiature di telecomunicazione: situazione, posta in gioco e proposte di azione

(93/C 161/07)

Il Comitato economico e sociale, in data 22 settembre 1992, ha deciso, conformemente all'articolo 20, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla «Comunicazione della Commissione — L'industria europea delle apparecchiature di telecomunicazione: situazione, posta in gioco e proposte di azione».

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 Flum, in data 31 marzo 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con la raccomandazione per un'azione di politica industriale che segue, il Comitato riprende l'analisi, presentata nella Comunicazione della Commissione del 15 luglio 1992, sulla situazione dell'industria europea delle apparecchiature di telecomunicazione. Il Comitato completa in tal modo il parere in merito alla Comunicazione sulla «Politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale» del 16 novembre 1990 [1].

1.2. Sulla falsariga della strategia illustrata nella comunicazione dal titolo «Politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale» presentata nel novembre del 1990, vengono ora formulate, accanto ad un'analisi della situazione, alcune proposte specifiche d'azione per l'industria europea delle apparecchiature di telecomunicazione.

1.3. Il Comitato esprime soddisfazione per l'iniziativa della Commissione e ritiene che le proposte d'azione per questo importante settore economico rappresentino un'importante base per un ulteriore sviluppo.

1.4. Secondo il Comitato la comunicazione della Commissione ribadisce il fatto che anche per il settore dell'industria delle apparecchiature di telecomunicazione è opportuno realizzare una politica industriale europea coordinata.

1.5. Il Comitato ha preso atto con soddisfazione della dichiarazione della Commissione che esso sarà anche consultato prossimamente in merito al documento del 21 ottobre 1992 [doc. SEC(92) 1048 def.]. Il Comitato si rammarica notevolmente che ciò non sia ancora avvenuto, dato che un suo parere in materia rappresenta un necessario ed importante completamento dei lavori già presentati su quest'importante tema. Il Comitato dovrebbe esaminare l'argomento senza indugi, se necessario avvalendosi del diritto d'iniziativa, onde far conoscere quanto prima alla Commissione ed al Consiglio la posizione del CES sulla situazione dei servizi di telecomunicazione

1.6. Il Comitato fa notare che ogniqualvolta si parla di produttori europei s'intendono sempre imprese che, indipendentemente dai rapporti di proprietà, praticano attività nel settore della ricerca, dello sviluppo, della progettazione tecnica e della produzione nella Comunità europea.

2. Breve descrizione della Comunicazione della Commissione

2.1. *Osservazioni preliminari*

2.1.1. L'importanza strategica del mercato delle telecomunicazioni oltrepassa ampiamente l'attuale incidenza delle telecomunicazioni sul prodoti interno lordo (PIL), del 3% scarso. La tendenza, che traspare già oggi, è che il complesso delle attività economiche verrà interconnesso tramite sistemi di elaborazione dati. Secondo le valutazioni degli esperti la quota del settore delle telecomunicazioni sul prodotto nazionale della Comunità verrà più che raddoppiata entro il 2000, giungendo in tale data più o meno al 7% del PIL e riguarderà, direttamente od indirettamente, circa il 60% del totale dei posti di lavoro. Il potenziale economico dell'industria europea delle apparecchiature di telecomunicazione risulta relativamente favorevole. Tuttavia, nell'ambito dell'unificazione dei mercati europei, sono opportune misure di politica industriale in grado di garantire uno scambio efficace delle informazioni, a basso costo, in tutte le regioni d'Europa. Il Comitato esprime pertanto soddisfazione per la decisione della Commissione di occuparsi del tema.

2.2. *Sintesi della Comunicazione della Commissione*

2.2.1. Il settore delle telecomunicazioni rappresenta uno dei comparti economici più importanti della Comunità europea. Nel 1990 il mercato comunitario ammontava in totale a 116 miliardi di ECU con un tasso di crescita annuale del 7-8%.

[1] GU n. C 40 del 17. 2. 1992, pag. 31.

2.2.2. La Commissione ha già lanciato in passato diverse iniziative volte ad armonizzare la politica delle telecomunicazioni negli Stati membri ed a creare tramite misure di liberalizzazione finalizzate le condizioni preliminari di un vero e proprio mercato interno. Inoltre, dovrebbe essere promossa la capacità delle reti Telecom di operare a livello comunitario e dovrebbero esser creati stimoli per l'elaborazione delle tecnologie, dei sistemi, delle norme e dei servizi necessari tramite la ricerca congiunta e lo sviluppo tecnologico.

2.2.3. In questo settore rientrano diversi gruppi di operatori economici: operatori autorizzati, fornitori di servizi, fabbricanti di apparecchiature di telecomunicazione ed utenti. Tutti sono interconnessi in maniera strettissima. Ad esempio, gli operatori autorizzati sono gli acquirenti principali per i fabbricanti di apparecchiature.

2.2.4. Portando avanti la politica sin qui seguita (cfr. Comunicazione della Commissione « Politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale » del 16 novembre 1990, [doc. COM(90) 556 def.], la Commissione parte dal fatto che la responsabilità principale per il miglioramento delle capacità commerciali dell'industria ricade sostanzialmente sull'industria medesima. Compito dei governi dev'essere offrire condizioni generali, prospettive chiare per le loro attività agli operatori economici, tenendo conto delle regole di concorrenza della Comunità e del principio della sussidiarietà.

2.2.5. Dopo un'analisi della situazione dei fabbricanti europei, dei loro punti di forza e delle loro debolezze, la Commissione giudica in linea di massima favorevole la situazione dell'industria europea delle telecomunicazioni. Tuttavia debbono essere eliminate talune debolezze in alcuni principali segmenti di mercato. Inoltre, è necessario affrontare una serie di problemi dovuti alle condizioni concorrenziali insoddisfacenti vigenti sul mercato mondiale .

2.2.6. Eliminare i problemi strutturali e creare un clima di competitività senza limiti sono due obiettivi che necessitano misure finalizzate. Un importante aspetto strategico è rappresentato in tale contesto dalle ristrutturazioni che permetteranno di utilizzare in maniera ottimale le crescenti possibilità che comporta il completamento del mercato interno.

2.2.7. La Commissione propone in sintesi che le azioni comunitarie perseguano i quattro obiettivi principali seguenti:

— realizzare un mercato interno effettivo come base per lo sviluppo dell'industria delle telecomunicazioni e stimolare in modo permanente condizioni di una domanda dinamica;

— appoggiare lo sviluppo tecnologico, aspetto essenziale in un settore in cui il progresso tecnico è assai rapido e che dovrebbe proporsi di rendere disponibile all'economia europea una serie di servizi avanzati, e di consentire all'industria di restare fortemente competitiva sul mercato mondiale;

— migliorare la posizione dell'industria nel settore delle apparecchiature terminali che rappresenta un segmento in crescita del mercato delle apparecchiature di telecomunicazione;

— instaurare, sul mercato mondiale, condizioni che consentano un gioco della concorrenza su un « piano di parità » e che permettano all'industria europea di accedere ai mercati dei paesi terzi, specialmente dove essa incontra difficoltà. Ciò riveste un'importanza decisiva del suo sviluppo per potersi avvantaggiare pienamente della razionalizzazione indotta dalle economie di scala e degli effetti sinergici.

3. Esigenze di politica industriale secondo il Comitato

3.1. *Attuali trasformazioni economiche e giuridiche nel settore delle telecomunicazioni*

3.1.1. Le innovazioni tecnologiche, le innovazioni produttive e l'apertura dei mercati nazionali un tempo chiusi comportano trasformazioni significative nell'industria europea delle telecomunicazioni. Il settore delle telecomunicazioni può essere suddiviso, in base ai gruppi di prodotti, nei sottosettori reti e sistemi di comunicazioni, servizi, apparecchiature terminali. In tutti e tre questi segmenti stanno attualmente avendo luogo significative trasformazioni tecniche.

a) Reti e sistemi di telecomunicazione. La tecnologia digitale sta già sostituendo quella analogica nelle apparecchiature delle principali reti, anche se la tecnologia analogica continuerà ancora per un certo periodo a venir utilizzata nelle connessioni locali di numerosi utenti. Ciò vale anche per le fibre ottiche, che sostituiscono i cavi di rame. Inoltre vengono sempre più introdotti sistemi di trasmissione cellulari.

b) Servizi: accanto alle offerte tradizionali di telecomunicazione orale e scritta, esiste un'offerta crescente di dati ed immagini — vanno sparendo i confini con l'elaborazione dati e con l'elettronica per il tempo libero. In questo modo appaiono nel settore delle telecomunicazioni nuove aree di domanda.

c) Apparecchiature terminali: vi saranno videotelefoni ed un numero notevolmente superiore di apparecchiature fax e telefoni mobili, ivi compresi quelli cellulari. Grazie alla digitalizzazione ci si avvicina anche qui all'elaborazione dati ed all'elettronica per il tempo libero.

3.1.2. Attualmente, dal punto di vista tecnologico, l'industria delle telecomunicazioni ha lasciato dietro di sé il livello elettromeccanico e sta ampliando il livello digitale e l'elettronica ottica si trova già in una fase piuttosto avanzata. L'attuale modello di sviluppo digitale comporta anche nuove condizioni economiche:

— sul versante della produzione si va verso prodotti più complessi, tramite l'introduzione di semicondut-

tori e di software, il che comporta un aumento dei costi di sviluppo. È per questo motivo che le economie di scala divengono sempre più importanti. I vantaggi di una produzione di massa sono uno dei motivi del processo di concentrazione che si può attualmente constatare;

— sul versante della domanda, vengono sempre più chieste soluzioni adatte al cliente specifico, cosa che aumenta soprattutto la richiesta di software. Ciò impone un aumento della velocità di innovazione.

3.1.3. Per poter affrontare correttamente i due sviluppi succitati, è necessaria una maggiore concentrazione delle imprese sotto forma di integrazione « a scalare »: gli operatori di rete cooperano sempre più con le imprese di software, i fabbricanti di apparecchiature con le imprese di semiconduttori: ciò implica un cambiamento di strategia nel settore. Se in precedenza prevalevano le alleanze tra operatori pubblici di rete e imprese che dominavano il mercato nazionale, lo sviluppo ora tende verso alleanze internazionali, in parte orizzontali (nell'ambito del settore), in parte verticali (ad esempio produttori di semiconduttori e fabbricanti di apparecchiature di telecomunicazione). Il mercato interno ha rafforzato tale tendenza e costituisce al tempo stesso, ampliando i mercati, la premessa per poter utilizzare le economie di scala delle quali occorrerebbe avvantaggiarsi appieno. D'altro lato, c'è in questo modo il pericolo di tagliar fuori dalla concorrenza le piccole e medie imprese (PMI), che hanno una funzione essenziale da svolgere anche nello sviluppo di nuovi concetti e nuovi sistemi. Il Comitato raccomanda pertanto che venga dato un particolare sostegno alle piccole e medie imprese, raccomandazione sulla quale si tornerà nel seguito del presente documento.

3.2. *Obiettivi ed azioni*

3.2.1. Il potenziale economico dei fabbricanti europei di apparecchiature di telecomunicazione è buono, e le prospettive di sviluppo appaiono positive. Saranno pertanto anzitutto e soprattutto le stesse imprese a dover confermare e sviluppare le proprie capacità concorrenziali. Questa è anche la valutazione della relazione della Commissione nella quale si fa notare che vi sono soprattutto tre compiti che le imprese, e in particolare le PMI, debbono porsi:

— lo spostamento dalle attività basate sull'hardware ad attività basate sul software;

— la penetrazione nei nuovi mercati di consumo;

— lo sviluppo di nuovi canali di distribuzione.

Diversi punti comprovano tuttavia che una politica europea industriale coordinata è opportuna anche per il settore dell'industria delle telecomunicazioni.

3.2.2. La relazione della Commissione indica 4 obiettivi per i quali sarebbe utile un catalogo di misure finalizzate all'industria delle telecomunicazioni:

— realizzare un effettivo mercato interno, e ciò significa in particolare:

  • ampliare nuovi segmenti di mercato (ad esempio radiotrasmissioni mobili, sviluppo di reti « intelligenti », ecc.);

  • un'applicazione coerente delle norme comunitarie per l'aggiudicazione di appalti;

  • l'armonizzazione dei servizi e delle attrezzature tramite un sistema europeo di normazione e certificazione.

— appoggiare lo sviluppo tecnologico, e in particolare:

  • una cooperazione più efficiente nel settore della ricerca e dello sviluppo;

  • l'ampliamento delle misure comunitarie in materia di ricerca e sviluppo;

  • l'utilizzazione della sinergia tra industria delle apparecchiature ed industria elettronica;

  • un maggior orientamento della ricerca verso progetti prioritari dal punto di vista tecnologico.

— migliorare la posizione dell'industria nel settore delle apparecchiature terminali, che rappresenta un segmento in crescita del mercato delle apparecchiature di telecomunicazione, e in particolare:

  • portare avanti la politica di liberalizzazione nel settore delle apparecchiature terminali e mantenere la concorrenza tra imprese a livello di ingegneria di base, produzione, distribuzione e servizi;

— creare condizioni che consentano un gioco della concorrenza su di un « piano di parità » nel mercato mondiale, in particolare:

  • rimuovere le condizioni insoddisfacenti d'accesso alle quali sono sottoposti i mercati nei paesi terzi;

  • stabilire, a livello internazionale, regole adeguate per la concorrenza.

Il Comitato, in linea di massima, approva quanto precede, ma desidera sottolineare l'importanza che i fabbricanti europei di apparecchiature terminali recuperino, nel settore della progettazione, la loro posizione di leadership.

a) Condizioni di scambi eque a livello mondiale

Il Comitato ribadisce l'importanza delle misure di politica commerciale annunciate al punto 72 della comunicazione della Commissione [che fa riferimento alle attività di politica commerciale, e tra l'altro alle trattative per l'accesso al mercato e al rinnovo del codice del

Accordo Generale sulle Tariffe dogonali e sul Commercio (GATT) sugli appalti pubblici] ed al punto 73 (che fa riferimento alla politica della concorrenza ed alle misure di politica estera volte a realizzare condizioni di concorrenza eque). Il Comitato, rifacendosi al parere sull'industria europea dell'elettronica e dell'informatica che ha recentemente adottato [doc. SEC(91) 565 def.], chiede in particolare la realizzazione del principio della reciprocità a livello di politica commerciale: nei mercati nazionali dei produttori non europei debbono venir create le stesse condizioni che questi trovano sul mercato europeo.

b) Ricerca e sviluppo

Un'innovazione tecnologica sempre più rapida caratterizza l'attuale situazione dell'industria delle telecomunicazioni, il che riflette soprattutto il passaggio alla digitalizzazione e la crescente importanza del software. L'accesso a tecnologie di sviluppo e di fabbricazione a basso costo per le componenti elettroniche specifiche del settore risulta particolarmente importante sul lungo periodo.

I progetti di ricerca relativi alle telecomunicazioni esistenti a livello comunitario dovrebbero quindi venir portati avanti. In accordo con le regole di concorrenza della Comunità europea, si deve pertanto tendere, tra l'altro tramite programmi comunitari di ricerca e sviluppo, a far sì che le tecnologie per prodotti semiconduttori d'importanza critica, come i circuiti integrati per applicazioni specifiche nonché i componenti optoelettronici, siano a disposizione in Europa. In tale contesto è opportuno sostenere una trasposizione rapida e finalizzata dei risultati dei progetti.

In proposito bisogna fare particolare attenzione a fornire anche alle piccole e medie imprese il necessario appoggio, facilitandone l'attività di ricerca e sviluppo e l'accesso alle tecnologie a basso costo. Nei futuri programmi comunitari bisognerà assolutamente prevedere procedure semplificate.

Inoltre, è necessario garantire la trasparenza delle rispettive politiche specifiche di sostegno nazionali. Se le diverse politiche di sostegno dovessero portare a vantaggi concorrenziali sleali, la situazione andrebbe modificata al fine di creare condizioni di concorrenza uniformi. Attualmente sembra infatti che in taluni paesi una notevole quota della ricerca e sviluppo venga ancora finanziata dagli operatori nazionali delle reti, mentre in altri paesi tali finanziamenti provengono dai produttori. Ciò dev'essere reso più trasparente, nell'obiettivo dell'armonizzazione. Il Comitato esprime pertanto soddisfazione per la posizione formulata nella relazione della Commissione, secondo la quale applicando la « Disciplina comunitaria per gli aiuti di stato alla ricerca e sviluppo » [1] si deve garantire che vengano evitate distorsioni di concorrenza [2].

c) Normalizzazione

Il Comitato esprime particolare soddisfazione per l'intento dichiarato della Commissione di portare a termine il processo di normalizzazione e fa notare che è urgente risolvere quanto prima i conflitti tra norme europee ed altre norme internazionali. Secondo il Comitato sono urgentemente necessari accordi in merito alle norme, i quali debbono far riferimento in particolare agli aspetti essenziali delle interfacce. Nella normalizzazione — settore d'importanza centrale nella politica comunitaria — il riferimento all'utente dev'essere situato in primo piano già nella fase progettuale.

d) Finanziamento della ricerca e dello sviluppo

Nella concorrenza rispetto ad altri produttori internazionali ha importanza anche l'accesso delle imprese ai finanziamenti che servono a coprire le spese di sviluppo in rapida crescita. Va tuttavia concesso che, nel caso dei produttori europei, si tratta d'imprese di notevole forza finanziaria. Tuttavia, nell'ambito dell'indagine già annunciata dalla Commissione sul contesto fiscale e finanziario del mercato interno (si veda la Comunicazione della Commissione, punto 15), dev'essere inclusa la questione dei tassi di credito per la ricerca e lo sviluppo, e si deve trattare il ruolo del sistema bancario e delle altre istituzioni finanziarie nell'assegnazione dei crediti per gli investimenti a rischio proiettati verso il futuro.

e) Scelte tecnologiche e valutazione delle conseguenze tecnologiche

L'industria delle telecomunicazioni è da molto tempo un settore che ha una notevole importanza a livello di politica sociale. Infatti, questioni quali il modo di organizzare la comunicazione tra le persone a livello tecnico ed a livello istituzionale, le modalità con le quali garantire l'informazione verso terzi ed il diritto alla « autodeterminazione informatica » sono questioni politiche. È pertanto opportuna una maggior sensibilità nello sviluppo degli impianti tecnici. Ciò riguarda non solamente la protezione dei dati in senso stretto, ma anche la « qualità tecnologica » dei vari prodotti. Per fare un esempio: anziché integrare un sempre maggior numero di funzioni nel settore delle reti, rendendo in tal modo le apparecchiature terminali « passive », risulterebbe senz'altro assai ragionevole trasferire, a seconda degli interessi dell'utente, nelle apparecchiature terminali le attività di maggior rilievo. Anche e proprio per quest'industria è importante una valutazione delle conseguenze tecnologiche. Essa dev'essere integrata nell'impostazione della ricerca e dello sviluppo, onde contribuire in tal modo a uno sviluppo della produzione e delle apparecchiature compatibile tanto dal punto di vista sociale che dal punto di vista ambientale.

f) Programmi per il miglioramento delle infrastrutture a livello comunitario

I potenziali regionali di sviluppo nell'attuale situazione della produzione industriale e dei servizi, vengono

[1] GU n. C 83 del 11. 4. 1986.
[2] Cfr. relazione della Commissione punto 67.

influenzati in maniera notevolissima dalle infrastrutture delle telecomunicazioni. Proprio l'accesso ai mezzi di comunicazione decide inoltre della partecipazione del singolo alla vita pubblica e culturale. In ultima analisi, sarà possibile riuscire a raggiungere tale obiettivo solamente se i poteri pubblici impiegheranno tutte le risorse a loro disposizione. In tale contesto incombono all'industria delle telecomunicazioni anche compiti di politica sociale, per soddisfare i quali è necessario sviluppare le infrastrutture regionali. I relativi programmi di sostegno debbono pertanto essere parte integrante di una politica europea coordinata nel settore delle telecomunicazioni. Il Comitato raccomanda in tal quadro agli Stati membri che ancora non l'abbiano fatto una trasposizione rapida ed efficace della Direttiva del Consiglio del 17 settembre 1990 relativa alle procedure di aggiudicazione degli appalti per gli enti erogatori di acqua e di energia, gli enti che forniscono servizi di trasporto, nonché gli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni [1].

g) Qualificazione e sicurezza occupazionale

La formazione e la qualificazione sono della massima importanza da un duplice punto di vista: esse sono di per sé un importante fattore concorrenziale per un settore ad alto contenuto di informazioni quale l'industria delle telecomunicazioni. Solamente sulla base di forza lavoro altamente qualificata sarà possibile avviare il necessario processo innovativo. D'altro canto una politica di qualificazione e di formazione lungimirante è urgentemente necessaria onde creare per tempo alternative ai prevedibili rivolgimenti occupazionali. È noto che, soprattutto col passaggio alla tecnica digitale, sta avendo luogo una drastica trasformazione a livello di necessità di forza lavoro, ed inoltre si stanno rapidamente modificando i tradizionali profili delle qualifiche. In tale contesto debbono soprattutto esser messi a disposizione anche mezzi del Fondo sociale europeo ed avviati speciali programmi di sostegno regionali. Inoltre, bisogna far sì che, se necessario, con l'appoggio di misure di accompagnamento di politica sociale e di politica del mercato del lavoro, la crescita dell'industria delle telecomunicazioni e la creazione di nuovi servizi di telecomunicazioni vengano accompagnati da una corrispondente crescita del numero di posti di lavoro garantiti sul piano sociale, come il Comitato ha già indicato nella Carta sociale [2].

Nell'interesse di una politica dell'occupazione e della qualificazione lungimirante è urgente e necessario che le attività transfrontaliere delle imprese europee di telecomunicazione vengano accompagnate anche da un'attività di rappresentanza degli interessi transfrontalieri dei lavoratori interessati. Pertanto, l'informazione, la consultazione e la cooperazione dei lavoratori a determinate decisioni delle imprese dev'essere comunque garantita, come indicato dal Comitato per la società per azioni europea.

4. Osservazione conclusiva

4.1. Il Comitato ribadisce in sintesi che si tratta ora soprattutto di applicare, laddove possibile, una strategia chiara e coerente a livello comunitario. Il Comitato fa notare che in tale contesto debbono essere attivamente coinvolti anche i paesi terzi europei nell'Europa dell'Est ed i nuovi paesi dell'ex Unione Sovietica.

Le strategie comunitarie dovrebbero avere i seguenti obiettivi:

— proseguire la normalizzazione dei criteri di progettazione e dei componenti e armonizzare quanto più possibile l'attività dei fornitori di servizi di telecomunicazione;

— utilizzare le risorse nel campo della ricerca e del sviluppo (R&S) per assistere le imprese europee;

— incoraggiare lo sviluppo delle principali imprese europee e incrementare il sostegno alle PMI;

— promuovere la formazione e la riqualificazione di una manodopera specializzata in tutti i principali settori dell'attività produttiva.

[1] GU n. L 297 del 29. 10. 1990, pag. 1.

[2] GU n. C 287 del 4. 11. 1992, pag. 39.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che completa il sistema d'imposta sul valore aggiunto e modifica la Direttiva 77/388/CEE — regime particolare applicabile all'oro [1]

(93/C 161/08)

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 proposta 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 Robert Pelletier, in data 9 marzo 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, con 78 voti favorevoli, 56 contrari e 9 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il commercio dell'oro riveste un carattere del tutto particolare.

1.2. Negli ultimi anni l'interesse verso tale metallo è fortemente diminuito. Da quando, nel 1971, gli USA hanno abbandonato il regime del «gold exchange standard», è stato inferto un colpo molto grave all'uso monetario dell'oro ed al suo ruolo di strumento di riserva delle banche centrali. Dopo gli accordi della Giamaica, che modificano lo statuto del Fondo monetario internazionale (FMI), entrato in vigore il 1º aprile 1978, è stato eliminato nelle relazioni internazionali ogni riferimento all'oro nella fissazione del valore ufficiale delle monete nazionali. Inoltre si assiste ad importanti cessioni d'oro da parte di talune banche centrali della CEE (nel 1992 i Paesi Bassi hanno ceduto 400 tonnellate).

1.2.1. Da quando è stato soppresso, nel 1971, il corso monetario di 35 dollari l'oncia, il mercato dell'oro ha perso gran parte della sua attrattiva come veicolo di strumento di investimento. I risparmiatori tendono a distaccarsi da questo tipo d'investimento ed il corso dell'oro, come materia prima, appare troppo basso rispetto al prezzo di costo dell'industria mineraria.

1.2.2. I risparmiatori non hanno potuto che constatare, a lungo e medio termine, la mancanza di attrattiva dell'oro rispetto ad altre forme di risparmio: valori mobiliari a reddito fisso, azioni, immobili ed addirittura, al limite, quasi tutti gli strumenti di investimento.

1.2.3. L'oro da gioielleria invece continua ad essere interessante e l'utilizzazione da parte dell'industria aumenta d'importanza.

1.2.4. Tali evoluzioni, estremamente significative, fanno sì che attualmente l'80 % della produzione d'oro trovi uno sbocco nell'industria.

1.3. Come la maggior parte delle materie prime di base, l'oro è quotato sui mercati internazionali. Le caratteristiche del prodotto (grande valore su un volume ridotto), dimostrano tuttavia che l'oro ha difficoltà in presenza di ostacoli; quando vi sono tali ostacoli, gli operatori del mercato hanno per lo più i mezzi per aggirarli.

1.4. Le condizioni di negoziazione dell'oro nella CEE sono lungi dall'essere omogenee. Alcuni paesi vietano semplicemente la commercializzazione in lingotti o in monete a livello di privati, altri lo esonerano semplicemente o applicano una tassazione ad aliquota zero (Regno Unito).

L'oro industriale invece è generalmente soggetto ad un'aliquota imposta sul valore aggiunto (IVA) normale.

1.5. Il Comitato comprende che la Commissione, in quanto responsabile del buon funzionamento del mercato unico, desideri mettere ordine in una diversità diventata incompatibile con la libera circolazione delle merci.

1.5.1. L'attuale regime di imposizione, essendo diverso nei vari Stati, lascia spazio a distorsioni di concorrenza, a deviazioni di traffico, o addirittura a frodi.

1.5.2. La soppressione dei controlli alle frontiere aumenta notevolmente tali rischi in un mercato in cui gli scambi tenderanno naturalmente a svilupparsi, dal momento che sono stati eliminati i controlli doganali.

1.6. Occorre inoltre sottolineare nuovamente, trattandosi di un elemento determinante, il carattere internazionale del mercato dell'oro, che viene praticamente quotato in modo uniforme a livello mondiale, calcolato obbligatoriamente su una base esentasse. Fra le grandi piazze finanziarie specializzate nella commercializzazione dell'oro figura la Svizzera, il cui effetto calamitante sull'intero mercato del settore non può essere trascurato.

[1] GU n. C 302 del 19. 11. 1992, pag. 9.

1.7. Rispondere a tutte queste limitazioni, pur salvaguardando il principio della tassazione, costituisce un compito tecnicamente difficile.

2. Sintesi della proposta della Commissione

Prima di presentare il parere, il Comitato reputa utile riassumere il nuovo regime dell'IVA applicabile all'oro, che è stato proposto dalla Commissione.

Le principali linee guida di tale riforma sono le seguenti:

2.1. *La definizione dell'oro*

2.1.1. In base al regime transitorio della Direttiva 77/388/CEE, le operazioni sull'oro che possono godere dell'esenzione, sono quelle relative all'oro non per uso industriale.

2.1.2. Il nuovo regime proposto dalla Commissione è applicabile all'oro, comprese le monete d'oro, che soddisfi al requisito minimo di purezza (900 millesimi) mentre sono esclusi gli oggetti d'oro che sono definiti dagli Stati membri.

2.1.3. Le operazioni relative all'oro così definito, rientrano in un regime diverso a seconda del fatto che riguardino o meno l'oro da investimento; l'oro da investimento è quello che è rappresentato da titoli o meno, a condizione che l'operazione non dia luogo alla consegna materiale del bene e che sia effettuata da operatori autorizzati.

2.2. *Il regime d'esenzione dell'oro da investimento*

2.2.1. Le operazioni relative all'oro da investimento, benché esenti dall'imposta, danno diritto a deduzione — o a rimborso — come previsto dall'articolo 17 della Direttiva del 17 maggio 1977 nella misura in cui i beni ed i servizi vengono utilizzati nel contesto di tali operazioni.

2.2.2. La motivazione principale di tale esenzione si basa sulla costatazione che l'applicazione dell'IVA costituirebbe un onere che rischierebbe di perturbare il mercato dell'oro, data la rapidità di circolazione di tali titoli; viene rilevato inoltre che l'esenzione di queste transazioni finanziarie ridurrà il rischio di fuga del metallo verso paesi terzi e faciliterà il mantenimento dell'oro nel circuito legale.

2.3. *Regime di tassazione delle operazioni relative all'oro diverso dall'oro da investimento*

2.3.1. Il regime di base

2.3.1.1. Il regime normale di tassazione è applicabile, fatti salvi i casi che seguono.

2.3.1.2. Tassazione sul valore di mercato, in caso di consegna materiale dell'oro da investimento precedentemente esentato; calcolo del rapporto di deduzione inserendo al numeratore ed al denominatore il margine corrispondente a tale valorizzazione.

2.3.1.3. Concessione, ad ogni persona che non sia soggetto passivo e ad ogni soggetto passivo che non abbia fruito di alcun diritto a deduzione, del rimborso dell'imposta sul valore aggiunto versato per gli acquisti d'oro, a condizione che essi cedano tale oro ad un soggetto passivo che goda del diritto a deduzione e che risieda nella Comunità. Tale rimborso viene effettuato dall'acquirente soggetto passivo sulla base di una fattura, che egli emette per conto del venditore non soggetto passivo oppure soggetto passivo senza diritto a deduzione, su cui figura l'importo della tassa da rimborsare. L'acquirente soggetto passivo può dedurre l'importo dell'imposta che ha così rimborsato da quello di cui è debitore.

2.3.1.4. Qualora l'acquirente soggetto passivo non effettui alcun rimborso dell'imposta sul valore aggiunto pagata dal venditore a monte, la base imponibile della propria cessione dell'oro così acquistato è costituita dal margine (la differenza fra il prezzo di vendita esentasse e quello di acquisto inclusa l'imposta). Se la fatturazione di tale cessione viene effettuata senza menzionare l'imposta, essa non dà diritto ad alcuna deduzione da parte dell'acquirente a valle. Per ogni cessione fatta a soggetti passivi che hanno diritto a deduzione, l'acquirente soggetto passivo può tuttavia optare per il regime di imposizione normale.

2.3.2. Gli adeguamenti al regime di base durante il nuovo periodo transitorio

2.3.2.1. In caso di cessioni a soggetti passivi, aventi diritto alla deduzione, viene lasciata agli Stati membri la facoltà di designare l'acquirente come debitore dell'IVA. Tale facoltà di scelta è dovuta principalmente alla preoccupazione di limitare il rischio di frode.

2.3.2.2. Il rimborso dell'IVA, versata per acquisti effettuati da persone che non sono soggetti passivi, oppure da soggetti passivi che non abbiano goduto del diritto alla deduzione, viene eseguito dalle autorità pubbliche.

3. Valutazione della proposta della Commissione relativa al nuovo regime dell'imposta sul valore aggiunto applicabile all'oro e proposte avanzate dal Comitato

3.1. Il Comitato approva in linea di principio la proposta che intende istituire un'aliquota zero di IVA

sulle transazioni riguardanti l'oro da investimento: la principale considerazione di cui devono tener conto le autorità comunitarie è quella di evitare infatti che residui d'imposta, dovuti allo status di soggetto passivo parziale degli operatori che intervengono sul mercato dell'oro da investimento, appesantiscano il prezzo delle transazioni e producano distorsioni di concorrenza che rischiano di portare allo spostamento delle operazioni interessate verso paesi terzi.

3.2. Alla luce di tale considerazione il Comitato ritiene che la definizione di oro da investimento, proposta dalla Commissione, sia troppo restrittiva: l'oro da investimento infatti deve poter dar luogo ad una consegna materiale, anche se tale consegna è effettuata a beneficio di un soggetto passivo assoggettato all'imposta sul valore aggiunto, operatore autorizzato o meno, oppure per creare un deposito a nome dell'acquirente presso un operatore autorizzato. La possibilità di effettuare un passaggio senza che vengano frapposte barriere artificiali alle varie utilizzazioni dell'oro corrisponde ad una caratteristica strutturale del commercio dell'oro. Assoggettare all'aliquota normale dell'IVA le operazioni relative ad un trasferimento fra i due tipi di acquisto dell'oro appare artificiale e tecnicamente difficile da controllare e ne conseguirebbe un'imposizione sulle operazioni finanziarie importanti, come i prestiti in oro o le operazioni « condizionali » sull'oro, che si concludono in cessioni.

3.2.1. L'assoggettamento di tali operazioni all'imposta potrebbe contribuire a indebolire il mercato comunitario, che perderebbe di conseguenza tutta la sua attrattiva, a tutto vantaggio di piazze finanziarie extracomunitarie.

3.3. Il Comitato, d'altro canto, non può approvare la tendenza a tassare tutte le operazioni relative all'oro diverso dall'oro da investimento, anche in base alla definizione allargata proposta al punto 3.2; per la loro stessa natura infatti tali operazioni possono fruire di circuiti professionali e privati.

3.3.1. A tale riguardo sembra che la proposta della Commissione che mira a neutralizzare i residui dell'IVA, facendo rimborsare dall'acquirente soggetto passivo al venditore soggetto non passivo, o soggetto passivo che non gode del diritto a deduzione, l'IVA che figura sulla fattura d'acquisto di quest'ultimo, sia necessariamente limitata nel suo campo d'applicazione. La mancanza di rottura nella catena delle detrazioni può essere infatti realizzata tecnicamente, come afferma la Commissione, solo se si inserisce nel circuito delle transazioni un intermediario soggetto non passivo; nell'ipotesi in cui vi siano vari intermediari consecutivi soggetti non passivi, la catena delle detrazioni viene definitivamente interrotta; ne consegue un'imposizione a cascata, che viene attenuata solo dall'imposizione sul margine del primo acquirente soggetto passivo.

3.3.2. Inoltre il sistema di rimborso da parte dell'acquirente soggetto passivo è necessariamente complesso; tale complessità aumenterà nel periodo transitorio, in cui il rimborso dell'IVA, versata per gli acquisti d'oro dei soggetti non passivi o di quelli passivi che non godono di alcun diritto a deduzione, dovrebbe essere effettuato dalle autorità pubbliche; un tale rimborso verrebbe concesso dallo Stato membro in cui risiede il venditore soggetto non passivo, fatto che comporterebbe un eccesso di formalità notevole nell'ipotesi di acquisizioni intracomunitarie.

3.4. In tale contesto, sembra necessario prevedere un'imposizione ad aliquota zero sulle transizioni sull'oro non trasformato: un tale regime avrebbe il vantaggio di facilitare il passaggio senza rotture dell'oro monetario oppure dell'oro da investimento verso l'oro trasformato per uso industriale, vale a dire il passaggio dell'oro nel regime di diritto comune dell'IVA fra soggetti passivi.

3.5. Deve essere sottolineato che l'assoggettamento dell'oro al regime d'imposizione ad aliquota zero al momento della sua introduzione nel settore della trasformazione avrebbe automaticamente un effetto di recupero dell'imposizione al tasso più frequentemente applicabile alla maggior parte dei prodotti derivanti dalla trasformazione dell'oro (gioielleria, utilizzazioni odontoiatriche, trasformazione industriale, ecc...). Le entrate fiscali ottenute dalla trasformazione dell'oro verrebbero in tal modo salvaguardate.

3.6. Il sistema proposto, a giudizio del Comitato, ha il grande vantaggio di rendere inutile il meccanismo di rimborso dell'IVA versata per gli acquisti di oro da parte dei soggetti non passivi o di quelli passivi che non godono del diritto a deduzione. Sistema estremamente complesso, difficile da attuare e in fin dei conti con scarse possibilità di essere adottato dagli Stati membri.

3.6.1. A tale proposito, non sembra che l'assoggettamento all'aliquota normale dell'IVA delle transazioni sull'oro diverse da quelle relative all'oro da investimento sia il mezzo più idoneo per la lotta contro la frode fiscale; per combattere in particolare l'utilizzazione dell'oro a fini di riciclaggio dei capitali, appare più efficace cercare di sfruttare le vie ed i mezzi previsti dalla Direttiva del Consiglio del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'utilizzazione del sistema finanziario per il riciclaggio dei capitali: come sottolinea il quarto considerando di tale direttiva, le vie ed i mezzi si basano principalmente su misure di diritto penale e sulla cooperazione internazionale fra le autorità giudiziarie e di polizia.

3.7. Il rischio che l'industria di trasformazione dell'oro, che nella CEE è soggetta ad IVA, si sposti verso paesi con un'imposizione fiscale più bassa, esiste, ma esso non è più rilevante del problema generale del trasferimento dell'attività produttiva di qualsiasi tipo verso i paesi terzi con un'imposizione fiscale bassa.

3.7.1. Il rischio di distorsione della concorrenza all'interno della CEE è ridotto, in quanto la trasformazione dell'oro è fin d'ora generalmente tassata in base al regime di diritto comune dell'IVA.

4. Conclusione

4.1. Il Comitato ha voluto portare avanti un'impostazione quanto più vicina possibile alle preoccupazioni degli operatori del mercato dell'oro, tenendo conto della loro unanime osservazione sull'impossibilità per la CEE di adottare soluzioni in contrasto con le regole del funzionamento del mercato internazionale dell'oro.

4.2. La distinzione fra l'oro come strumento di investimento e l'oro quale materia prima dell'industria di trasformazione è fondamentale, ma il passaggio da un compartimento all'altro è inevitabile ed è conforme alla specifica natura di tale metallo.

4.3. L'imposizione ad aliquota zero dell'oro da investimento, definito in modo più ampio di quello stabilito dalla Commissione, è una necessità visto il carattere internazionale del commercio dell'oro. Il Comitato reputa che la soluzione proposta dalla Commissione non sia veramente soddisfacente: infatti, essa sfocerà quasi inevitabilmente in un trasferimento, a vantaggio dei paesi terzi, della negoziazione sull'oro e delle industrie trasformatrici. Non va dimenticato però che tali industrie rappresentano un settore non trascurabile dell'attività economica della Comunità.

4.3.1. Al contrario, l'esclusione dell'oro dal regime generale dell'imposizione IVA non appena viene trasformato in prodotto di consumo, come la gioielleria, oppure quando è destinato ad usi industriali non potrebbe essere giustificata. Un'esenzione del genere potrebbe addirittura sembrare inconcepibile dal momento che esistono dei prodotti di prima necessità che sono soggetti ad imposta.

4.4. Il Comitato, per queste ragioni, propone di adottare una soluzione che tenda a rintrodurre l'oro, attraverso il meccanismo dell'IVA ad aliquota zero, nel circuito normale dell'IVA fin dal primo stadio della trasformazione, giungendo in tal modo ad un'imposizione di diritto comune dei prodotti derivanti dalla trasformazione dell'oro.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

ALLEGATO I

al parere del Comitato economico e sociale

L'emendamento seguente (controparere), che ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso del dibattito.

Sostituire il testo del relatore con quello seguente a partire dal punto 3 (i punti 1 e 2 sono pertanto mantenuti).

«3. **Valutazione del Comitato**

3.1. Il Comitato concorda con la proposta e con l'impostazione della Commissione che prevede l'esenzione dall'IVA per talune transazioni finanziarie specifiche nell'ambito delle operazioni riguardanti l'oro da investimento.

3.1.1. Infatti in tal modo si tiene conto della necessità di non appesantire od ostacolare inutilmente le operazioni d'investimento puramente finanziarie. Data la grande rapidità con cui talvolta circola l'oro da investimento, sotto forma di certificati, è estremamente difficile assoggettarlo ad un'aliquota IVA e si rischia di deviare il commercio verso paesi terzi.

3.1.2. In tale impostazione, le rigide condizioni imposte dalla Commissione per quanto riguarda la mancanza di consegna materiale e la qualifica del venditore, come operatore autorizzato, sono comunque indispensabili.

3.1.2.1. Infatti se tali rigide condizioni venissero rese molto più blande autorizzando, ad esempio, la consegna materiale dell'oro da investimento in regime di esenzione dall'IVA, si correrebbe effettivamente il rischio che nella realtà, l'oro in questione non serva più per investimenti ma che venga utilizzato come materia prima per la produzione. Dato che l'«oro da investimento» è esente dall'IVA e non è soggetto ad alcuna dichiarazione obbligatoria, i pubblici poteri non hanno alcuna possibilità di controllo per verificare se l'oro in questione figuri realmente nelle dichiarazioni e se sia soggetto o meno all'IVA.

3.1.2.2. La scomparsa dell'oro al di fuori del circuito ufficiale dell'IVA non avrà soltanto un'influenza negativa sul gettito dell'IVA, ma avrà altresì un effetto cumulativo sulla frode a livello di imposte sulle persone, di contributi della sicurezza sociale e di imposte sulle società.

3.1.2.3. Inoltre un tale ammorbidimento incondizionato del sistema dell'IVA sull'oro potrebbe incoraggiare la creazione di un sistema simile rispetto ad altri prodotti come i diamanti, il platino, le opere d'arte, le antichità, con le conseguenze che ne derivano.

3.1.2.4. Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sul fatto che una regolamentazione che collega la consegna materiale dell'oro ad un'aliquota zero dell'IVA e non ad una esenzione lascia spazio alla creazione di circuiti ufficiosi. Con un'aliquota zero, le transazioni restano infatti soggette agli obblighi amministrativi di dichiarazione, in modo da poter mantenere un certo controllo da parte delle pubbliche autorità. Tuttavia tale controllo scompare completamente quando l'oro viene rivenduto ad un privato od a una persona giuridica non soggetta ad IVA. Da quel momento le possibilità di frode sono di nuovo reali.

3.2. Benché il Comitato approvi le rigide condizioni proposte dalla Commissione per « l'oro da investimento », è necessario sottolineare tuttavia che talune transazioni in oro come i prestiti in oro o le transazioni « condizionali » che comportano la consegna dell'oro stesso non soddisfano a tali rigide condizioni e non vengono quindi prese in considerazione per un'esenzione dall'IVA, fatto che potrebbe comportare uno spostamento di questo tipo di operazioni verso centri finanziari al di fuori della CEE.

3.2.1. Il Comitato propone pertanto di stabilire un'aliquota zero per questo tipo di operazioni, a patto che la transazione avvenga fra persone soggette ad IVA o che sia previsto un altro tipo di registrazione efficace. In ogni modo si deve evitare di offrire in questo quadro una nuova possibilità di frode.

3.2.2. In tale contesto il Comitato ribadisce che gli Stati membri hanno la possibilità di creare un meccanismo che non implichi alcun prefinanziamento dell'IVA. In tal modo diventano improbabili trasferimenti dei flussi commerciali dovuti ad un prefinanziamento oneroso.

3.3. Per quanto concerne il problema della vendita a privati dell'oro che non rientra nella categoria « oro da investimento », il Comitato fa presente che la proposta della Commissione che prevede di accordare un rimborso quando il privato rivende l'oro ad una persona soggetta ad IVA non risolve completamente il problema dell'imposizione a cascata (si paga una certa aliquota IVA sull'IVA). Tale regolamentazione infatti non viene applicata quando il privato in questione ha acquistato l'oro da un altro privato. Il Comitato tuttavia ritiene che si presuppone che i privati ed i contribuenti che commerciano in oro operino in modo abbastanza razionale da evitare tale tipo di operazioni ed il problema illustrato. »

Motivazione del controparere

La discussione è imperniata principalmente sulla domanda se i regimi speciali quali l'esenzione dall'IVA o l'aliquota zero sull'oro debbano rimanere limitati o no ed essere soggetti a rigide condizioni.

A giudizio della Commissione, un tale regime speciale quale l'esenzione dall'IVA, è possibile solo sulla base di rigide condizioni: l'oro non deve essere consegnato materialmente ed il venditore deve essere un operatore autorizzato.

In questo controparere si appoggia il punto di vista della Commissione poiché tale misura speciale è necessaria per non complicare talune transazioni ed inoltre perché la Commissione, fissando rigide condizioni, impedisce che possa essere stimolata la frode fiscale a livello di IVA, di sicurezza sociale e di imposte sul reddito.

Nel parere del relatore invece non viene seguito il punto di vista della Commissione: il relatore adduce come argomento che la condizione posta dalla Commissione in base a cui non deve avere luogo la consegna materiale dell'oro potrebbe avere come conseguenza che talune transazioni finanziarie come, ad esempio, i prestiti in oro o le transazioni « condizionali » si potrebbero spostare al di fuori della Comunità europea.

Sebbene tale timore del relatore sia certamente fondato, questa situazione specifica non deve essere utilizzata per fare dell'eccezione la regola generale e, ad esempio, per introdurre, come propone il relatore, un regime di aliquota zero sull'oro qualora esso non venga lavorato. Con tale impostazione si corre il rischio infatti che le pratiche fraudolente diventino difficilmente rintracciabili.

La nostra impostazione, di conseguenza, è quella di risolvere il problema che si pone in queste due specifiche situazioni attraverso l'applicazione di un regime speciale riguardante dette transazioni nel quale deve essere previsto un controllo sufficiente da parte dell'amministrazione in modo da impedire un'utilizzazione impropria. Per tutte le altre transazioni, tuttavia, restano valide la proposta della Commissione e le rigide condizioni da essa enunciate.

Votazione nominale sul controparere

Voti favorevoli: 60, voti contrari: 80, astensioni: 7.

I membri presenti o rappresentati, i cui nomi figurano qui di seguito, hanno votato a favore dell'emendamento proposto (controparere):

ABEJON RESA, AMATO, ATTLEY, BAEZA, BARBAGLI, BERNS, BLESER, BOTTAZZI, CAL, CARROLL, CASSINA, CHEVALIER, CHRISTIE, COLOMBO, DECAILLON, van DIJK, DRAIJER, ELSTNER, ETTY, EULEN, FLUM, FREEMAN, GEUENICH, GIATRAS, GOMEZ MARTINEZ, GROBEN, HILKENS, JANSSEN, JENKINS, de KNEGT, LACA MARTIN, LIVERANI, LYONS, MADDOCKS, MASUCCI, MOLINA VALLEJO, MORRIS, NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, PELLARINI, PIETTE, RAFTOPOULOS, REA, ROSEINGRAVE, SANDERSON, SANTIAGO, SANTILLAN CABEZA, SANTOS, SCHMITZ, von SCHWERIN, SCULLY, SEQUEIRA, SMITH, THEONAS, TIXIER, VERBOVEN, WAGENMANS, WALDACK, ZUFIAUR NARVAIZA.

I membri presenti o rappresentati, i cui nomi figurano qui di seguito, hanno votato contro l'emendamento proposto (controparere):

ANDRADE, ARENA, ATAÍDE FERREIRA, BEALE, BELL, BELTRAMI, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BLACK, BOISSEREE, BORDES-PAGES, BREDIMA-SAVOPOULOU, BURNEL, CEBALLO HERRERO, CONNELLAN, CUNHA, van DAM, d'ELIA, DIAPOULIS, DONCK, DOUVIS, ENGELEN-KEFER, FRANDI, FRERICHS, GAFO FERNANDEZ, GAUTIER, GARDNER, GIACOMELLI, GIESECKE, GREDAL, GREEN, GUILLAUME, HOVGAARD JAKOBSEN, KAARIS, KAFKA, KAZAZIS, KIENLE, LAPPAS, LAUR, LITTLE, LÖW, LUSTENHOUWER, MARVIER, MAYAYO BELLO, MERCE JUSTE, MEYER-HORN, MOBBS, MORELAND, MORIZE, MULLER E., MÜLLER R., MUÑIZ GUARDADO, NOORDWAL, OVIDE ETIENNE, PARDON, DE PAUL de BARCHIFONTAINE, PEARSON, PELLETIER R., PERRIN-PELLETIER, PETERSEN, PETROPOULOS, POMPEN, PRICOLO, PROUMENS, QUEVEDO ROJO, RODRIGUEZ de AZERO Y DEL HOYO, RODRIGUEZ GARCIA-CARO, ROMOLI, SAITIS, SALA, SALMON, SAUWENS, SCHADE-POULSEN, SOLARI, SPYROUDIS, STECHER NAVARRA, STRAUSS, THYS, TUKKER, WICK.

I membri presenti o rappresentati, i cui nomi figurano qui di seguito, si sono astenuti:

BARROW, DUNKEL, FORGAS I CABRERA, HAGEN, LARSEN, MERCIER, PAVLOPOULOS.

ALLEGATO II

al parere del Comitato economico e sociale

Votazione nominale sull'intero parere

Voti favorevoli: 78, voti contrari: 56, astensioni: 9.

I membri presenti o rappresentati, i cui nomi figurano qui di seguito, hanno votato a favore del parere:

AMATO, ANDRADE, ARENA, BAGLIANO, BARROW, BEALE, BELL, BELTRAMI, BENTO GONÇALVES, BONVICINI, BORDES-PAGES, BOTTAZZI, BREDIMA-SAVOPOULOU, BURNEL, CAVALEIRO BRANDAO, CEBALLO HERRERO, CONNELLAN, CUNHA, van DAM, d'ELIA, DONCK, DOUVIS, FRANDI, FRERICHS, GAFO FERNANDEZ, GARDNER, GAUTIER, GIACOMELLI, GIESECKE, GREDAL, GREEN, GUILLAUME, KAARIS, KAFKA, KAZAZIS, KIENLE, KORFIATIS, LAUR, LITTLE, LÖW, LUSTENHOUWER, MARVIER, MAYAYO BELLO, MERCE JUSTE, MEYER-HORN, MOBBS, MORALES, MORELAND, MORIZE, MULLER E., MÜLLER R., NOORDWAL, OVIDE ETIENNE, PARDON, DE PAUL de BARCHIFONTAINE, PEARSON, PELLETIER R., PERRIN-PELLETIER, PETERSEN, PETROPOULOS, POMPEN, PRICOLO, PROUMENS, RANGONI MACHIAVELLI, RODRIGUEZ de AZEROY DEL HOYO, RODRIGUEZ GARCIA-CARO, ROMOLI, ROSEINGRAVE, SAITIS, SALA, SALMON, SAUWENS, SCHADE-POULSEN, SOLARI, SPYROUDIS, STECHER NAVARRA, TUKKER, WICK.

I membri presenti o rappresentati, i cui nomi figurano qui di seguito, hanno votato contro il parere:

ABEJON RESA, ATTLEY, BAEZA, BARBAGLI, BLESER, BRIESCH, CAL, CARROLL, CASSINA, CHEVALIER, CHRISTIE, COLOMBO, DECAILLON, van DIJK, DRAIJER, DRILLEAUD, ELSTNER, ETTY, EULEN, FLUM, FREEMAN, GEUENICH, GOMEZ MARTINEZ, GROBEN, HILKENS, JANSSEN, JENKINS, de KNEGT, LACA MARTIN, LIVERANI, LYONS, MADDOCKS, MASUCCI, MOLINA VALLEJO, MORRIS, MOURGUES, NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, PE, PIETTE, QUEVEDO ROJO, SANDERSON, SANTIAGO, SANTILLAN CABEZA, SANTOS, SCHMITZ, von SCHWERIN, SEQUEIRA, SMITH, THEONAS, TIXIER, VERBOVEN, WAGENMANS, WALDACK, ZUFIAUR NARVAIZA.

I membri presenti o rappresentati, i cui nomi figurano qui di seguito, si sono astenuti:

BERNABEI, BERNS, DUNKEL, ENGELEN-KEFER, HAGEN, LAPPAS, LARSEN, MERCIER, PAVLOPOULOS.

ALLEGATO III

al parere del Comitato economico e sociale

Al termine dello scrutinio nominale sull'intero parere, i membri del II Gruppo «Lavoratori», che hanno votato contro, hanno presentato una dichiarazione che riprende il testo del controparere figurante all'Allegato I.

ABEJON RESA, ATTLEY, BAEZA, BLESER, BRIESCH, CAL, CARROLL, CASSINA, CHRISTIE, COLOMBO, DECAILLON, van DIJK, DRAIJER, DRILLEAUD, ETTY, EULEN, FLUM, FREEMAN, GEUENICH, GOMEZ MARTINEZ, GROBEN, JANSSEN, JENKINS, de KNEGT, LACA MARTIN, LIVERANI, LYONS, MADDOCKS, MASUCCI, MOLINA VALLEJO, MORRIS, MOURGUES, NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, PE, PIETTE, SANDERSON, SANTILLAN CABEZA, SANTOS, SCHMITZ, von SCHWERIN, SEQUEIRA, SMITH, THEONAS, TIXIER, VERBOVEN, WAGENMANS, WALDACK, ZUFIAUR NARVAIZA.

Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 80/390/CEE per il coordinamento delle condizioni di redazione, controllo e diffusione del prospetto da pubblicare per l'ammissione di valori mobiliari alla quotazione ufficiale di una borsa valori per quanto riguarda l'obbligo di pubblicazione del prospetto [1]

(93/C 161/09)

Il Consiglio, in data 22 febbraio 1993, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 54, paragrafo 2 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 alla Sezione «Affari economici, finanziari e monetari» il compito di preparare i lavori in materia. Nel corso dei lavori, il Comitato ha poi nominato Meyer-Horn relatore generale (articoli 18 e 46 del Regolamento interno).

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Le prime direttive della Comunità europea riguardanti il settore dei titoli e delle borse valori sono state interamente dedicate alla tutela degli investitori. Il loro obiettivo era l'armonizzazione

— delle condizioni per l'ammissione in borsa,

— dei prospetti per l'ammissione in borsa,

— delle comunicazioni periodiche delle società quotate in borsa,

— della notifica delle partecipazioni qualificate,

— dei prospetti di emissione,

— e dei divieti riguardanti la comunicazione d'informazioni riservate (insider trading).

Manca ancora la direttiva sulle offerte pubbliche di acquisto. La direttiva in materia di servizi nel campo degli investimenti in valori mobiliari e la direttiva sull'adeguatezza dei fondi propri consentiranno la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi sotto la vigilanza del paese di origine; la direttiva complementare sui sistemi di compensazione per le società d'investimento in valori mobiliari è pure destinata ad assicurare la tutela degli investitori.

[1] GU n. C 23 del 27. 1. 1993, pag. 6.

1.2. La circolazione dei capitali nella Comunità europea è stata liberalizzata dal 1980, data dell'introduzione della direttiva sul prospetto per l'ammissione in borsa. È pure intervenuta una modifica delle condizioni di concorrenza fra i mercati mobiliari. In alcuni Stati membri le cosiddette borse regionali hanno perso terreno rispetto alla borsa principale del paese. A loro volta, le principali piazze borsistiche degli Stati membri hanno accusato perdite nel volume delle contrattazioni a favore dei sistemi internazionali di contrattazione telematica, che interessano soprattutto le azioni.

1.3. La Commissione delle Comunità europee ha sempre appoggiato un'apertura delle borse azionarie a livello europeo. Sin dal novembre 1980 essa ha organizzato a Bruxelles un Convegno dal titolo « Verso una borsa europea ». Negli anni successivi una rete di borse on-line è stata attivamente preparata dal Comitato delle borse valori dei paesi della Comunità europea che è stato il precusore dell'attuale federazione.

1.3.1. In origine il progetto del Comitato delle borse valori era un sistema di contrattazione ambizioso denominato dapprima IDIS, in seguito Pipe o Euroquote, e ora più modestamente Eurolist o Cote Européenne. Malgrado notevoli difficoltà di coordinamento dei diversi progetti, se ne è ripetutamente annunciato l'imminente varo, situazione che si riproduce ora con Eurolist, che risulta meno ambizioso. Questo sistema prevede la quotazione simultanea, oltre che nella borsa del paese d'origine, anche su altre 5 borse valori della Comunità, di circa 250 azioni di grandi società degli Stati membri della Comunità stessa (350 per l'intero Spazio economico europeo, SEE).

1.3.2. Per consentire la quotazione simultanea, i rappresentanti delle borse valori sono intervenuti presso la Commissione CEE chiedendole di semplificare opportunamente la direttiva sul prospetto per l'ammissione in borsa. Quest'iniziativa poco comune, che merita però un giudizio positivo, è esplicitamente menzionata nella relazione che precede la proposta di direttiva della Commissione ora in esame [doc. COM(92) 566 def. — SYN 451].

1.4. Se è vero che sulle borse valori della Comunità europea sono già quotate da tempo numerose azioni straniere, spesso il volume delle contrattazioni lascia a desiderare. In questa situazione un sistema Eurolist funzionante potrebbe ravvivare il mercato: in tal caso, infatti, non si dovrebbe più temere un insufficiente arbitraggio dei corsi e i committenti di azioni straniere preferirebbero impartire gli ordini sulle rispettive borse nazionali.

2. Finalità della direttiva

La proposta di direttiva in esame [doc. COM(92) 566 def. — SYN 451] è destinata a modificare la Direttiva 80/390/CEE. Essa mira al coordinamento delle condizioni di redazione, controllo e diffusione del prospetto da pubblicare per l'ammissione di valori mobiliari alla quotazione ufficiale di una borsa valori.

La nuova proposta di direttiva è destinata a semplificare in tre punti i requisiti che le società quotate in borsa devono soddisfare circa l'obbligo di pubblicare un prospetto:

2.1. Per l'ammissione ad altre borse non è più necessario presentare un nuovo prospetto: basterà invece un documento corredato da determinate informazioni.

2.2. Non saranno tenute a presentare un prospetto completo di ammissione in borsa neppure le società che desiderano passare alla quotazione ufficiale del medesimo Stato membro e le cui azioni sono state quotate per due anni su un secondo mercato: basterà che pubblichino semplicemente il documento sopraindicato.

2.3. Infine, si prevede soprattutto che qualsiasi avviso, stampato, manifesto o documento venga pubblicato in una lingua che gli investitori dello Stato membro ospitante possano agevolmente comprendere: non sarà dunque più assolutamente necessario usare la lingua del paese ospitante.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. A suo tempo la direttiva iniziale del 1980 era stata già criticata a causa delle pesanti condizioni che rendevano il prospetto di borsa troppo dettagliato e di difficile lettura. Ciò che invece conta per gli azionisti sono soprattutto le informazioni più recenti. Nel 1987 la direttiva ha dunque subito una prima modifica per quanto riguarda il reciproco riconoscimento dei prospetti per l'ammissione in borsa, mentre una seconda modifica, intervenuta nel 1990, ha esteso tale riconoscimento reciproco ai prospetti di emissione.

3.2. L'aggiornamento ora proposto, il quale comporta la sostituzione del prospetto di ammissione in borsa, che inizialmente doveva essere completo, con un nuovo documento decisamente più breve, e consente eventualmente anche la rinuncia a lunghe e costose traduzioni, rappresenta un provvedimento logico.

3.3. Se però le autorità competenti non decideranno preliminarmente quali sono le lingue facilmente comprese in un determinato Stato membro, non sarà possibile evitare le vertenze (v. punto 4.1.5).

3.4. Viene ulteriormente facilitato il passaggio dalle contrattazioni sul secondo mercato alla quotazione ufficiale. È un provvedimento che va accolto con favore anche se non ha nulla a che vedere, direttamente, con la cosiddetta « direttiva Eurolist ».

3.5. Il Comitato approva la proposta di direttiva fatte salve le osservazioni particolari che seguono.

4. Osservazioni particolari

4.1. Si richiama l'attenzione della Commissione delle Comunità europee su una serie di punti che richiedono un chiarimento o una modifica:

4.1.1. «Un congruo periodo di tempo»

Il rinvio nella lettera d), alle disposizioni giuridiche o amministrative nazionali va inteso come un'applicazione del principio della sussidiarietà. Qualora sia previsto un termine relativamente breve, la messa a disposizione gratuita delle informazioni «nella sede degli organismi incaricati del servizio finanziario» significherebbe che tutte le filiali degli enti creditizi interessati dovrebbero disporre di questi documenti, cosa che è difficilmente realizzabile, come dimostrato dall'esperienza avuta con l'applicazione della Direttiva 79/279/CEE (Condizioni per l'ammissione in borsa).

4.1.2. Obbligazioni ed emissioni continue

Il progetto Eurolist non contempla questo tipo di valori mobiliari. È poco probabile che sorga interesse alla loro quotazione all'estero se si considera che l'interpenetrazione internazionale dei mercati obbligazionari è già realizzata in larga misura grazie a contrattazioni telefoniche, via computer, attraverso euroborse come Londra e Lussemburgo, come anche attraverso strumenti finanziari derivati.

4.1.3. Modifiche o sviluppi fondamentali

L'elemento fondamentale della nuova proposta è enunciato nel secondo trattino della lettera d), pararagrafo (i). Una formulazione così generica rischia tuttavia di presentare notevoli difficoltà d'interpretazione in caso di vertenze. (È infatti lecito chiedersi che cosa s'intenda esattamente per «modifiche o sviluppi fondamentali»).

4.1.4. Passaggio dal secondo mercato alla quotazione ufficiale

Anche la formulazione del paragrafo 5 («a giudizio delle autorità competenti, gli investitori dispongono... di informazioni equivalenti nella sostanza») costituisce una notevole concessione al principio della sussidiarietà, tanto più che dopo tre anni la quotazione ufficiale così ottenuta può costituire il punto di partenza per una quotazione all'estero.

4.1.5. Investitori e lingue

«... in una lingua che gli investitori dello Stato membro ospitante possano agevolmente comprendere»: il criterio così formulato presenterà notevoli problemi anche se nella relazione che precede la proposta di direttiva si accenna allo stato attuale della giurisprudenza, menzione che riguarda la sentenza della Corte di giustizia europea relativa alla causa C — 369/89 (Piageme e.a. contro BVBA Peeters) sull'etichettatura dei prodotti alimentari. Non è necessario che gli investitori privati in valori mobiliari abbiano conoscenze linguistiche superiori alla media. Se si vuole dare un'interpretazione estensiva di questa disposizione si dovrebbe piuttosto far riferimento al personale delle società mobiliari.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere sul tema «l'occupazione in Europa»

(93/C 161/10)

Il Comitato economico e sociale, in data 25 novembre 1992, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 20, quarto comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema «l'occupazione in Europa».

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 Vasco Cal in data 15 aprile 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il deterioramento della situazione economica e sociale e l'aggravarsi della disoccupazione sono negli ultimi mesi al centro dei dibattiti a livello comunitario. Esiste il pericolo che la disoccupazione diventi il problema cruciale degli anni '90 e che in Europa si provochi la destabilizzazione delle strutture democratiche.

1.1.1. Le parti sociali, riunitesi nel quadro del dialogo sociale, avevano già approvato il 3 luglio 1992 una dichiarazione in cui si invocava urgentemente una nuova strategia di cooperazione per la crescita economica e l'occupazione [1].

1.1.2. La Commissione ammette, sia nella relazione «Occupazione in Europa — 1992» [2], sia nella «Relazione economica annuale per il 1993» [3], che la gravità della situazione economica nella Comunità va al di là delle previsioni e che le prospettive di ridurre la disoccupazione sono limitate e subordinate alla realizzazione di tassi più elevati di crescita economica.

1.1.3. Il Comitato economico e sociale, nella sessione plenaria del novembre 1992, ha approvato una risoluzione [4] con la quale si chiedeva al Vertice di Edimburgo un'azione determinante ed urgente diretta a rilanciare «una strategia di cooperazione per una crescita orientata verso l'occupazione e la tutela dell'ambiente».

1.2. Il Consiglio d'Edimburgo ha approvato una dichiarazione «sulla promozione della ripresa economica in Europa» volta «... a stimolare la fiducia, a rafforzare le basi della crescita economica ed a incoraggiare la creazione di nuovi posti di lavoro» [5].

1.2.1. Le misure raccomandate nella dichiarazione comprendono provvedimenti a livello nazionale (sfruttamento dei margini di manovra disponibili nella politica di bilancio, rinnovato impegno per l'adeguamento strutturale aumentando la concorrenza, riducendo le sovvenzioni e migliorando la flessibilità del mercato del lavoro, e promozione della moderazione salariale specie nel settore pubblico), provvedimenti a livello comunitario (effettiva realizzazione del mercato interno, provvedimenti a favore delle piccole e medie imprese, finanziamento di progetti infrastrutturali collegati alle reti transeuropee (RTE). È stato altresì creato un nuovo strumento di prestito dell'importo di 5 miliardi di ECU destinato alle RTE ed un fondo europeo di investimenti per 2 miliardi di ECU destinati alle piccole e medie imprese.

1.2.2. La dichiarazione di Edimburgo rappresenta una prima risposta positiva alle parti sociali e con essa la crescita economica e la creazione di nuovi posti di lavoro hanno cominciato ad imporsi come priorità delle politiche comunitarie. Nonostante ciò, la dichiarazione non è stata all'altezza delle aspettative e delle esigenze. La situazione economica e sociale della Comunità non ha cessato di aggravarsi da allora e il Consiglio dei ministri Ecofin ha procrastinato di volta in volta l'assunzione di decisioni necessarie.

1.2.3. La crisi economica sopraggiunge in un momento cruciale della costruzione comunitaria, in cui l'opinione pubblica segue attentamente le decisioni delle istituzioni comunitarie e spera naturalmente che esse siano in grado di contribuire al rafforzamento della solidarietà a livello comunitario ed all'inversione dell'evoluzione negativa dell'economia.

1.2.4. La Risoluzione del Consiglio del 21 dicembre 1992 «sulla necessità di far fronte alla sempre più grave situazione concernente la disoccupazione nella Comunità «non ha apportato alcuna novità, a parte riconoscere che «una disoccupazione di così grandi proporzioni rappresenta uno spreco enorme di talenti e di risorse», che «il livello di vita e di reddito dei disoccupati in generale è inferiore a quello delle persone occupate» e che la disoccupazione «diventa una questione particolarmente cruciale in determinate regioni e zone della Comunità soprattutto nelle regioni più svantaggiate e per i gruppi vulnerabili della società» [6].

---

[1] Allegata al documento di lavoro della Commissione sul tema «Occupazione e mercato del lavoro negli anni' 90» [doc. SEC(92) 1416 def.].
[2] Doc. COM(92) 354.
[3] Doc. COM(93) 44.
[4] Documento CES 1386/92.
[5] Conclusioni della presidenza, punto 10 dell'Allegato 4 della parte A.
[6] GU n. C 49 del 19. 2. 1993.

1.3. Il Comitato nutre grandi preoccupazioni riguardo all'attuale situazione occupazionale e ritiene indispensabile adottare misure urgenti per invertire tale tendenza. Tutti i progressi registrati a livello di tasso di disoccupazione nei sei anni precedenti sono andati perduti negli ultimi tre anni.

1.3.1. Le previsioni disponibili sono basate sul mantenimento delle politiche economiche e finanziarie attuali e in tale contesto, indicano tutte l'aggravamento della disoccupazione a medio termine. Esse fanno ritenere che l'alto livello di disoccupazione si manterrà nel lungo termine perché la crescita economica non sarà sufficiente per assorbirlo.

1.3.2. La dichiarazione del 3 luglio 1992 delle parti sociali menzionava la partecipazione delle medesime al dialogo sulla politica economica a tutti i livelli appropriati (revisione dei programmi di convergenza, strumenti di politica strutturale comunitaria, vigilanza multilaterale a livello comunitario, consultazioni adeguate a livello nazionale per migliorare l'accettabilità sociale delle misure da adottare); tale partecipazione si rivela ancora più attuale.

1.3.3. Il Comitato economico e sociale delle Comunità europee ha deciso di promuovere, nella seconda metà del 1993, un'iniziativa con i Consigli economici e sociali degli Stati membri, con la partecipazione delle parti sociali e dei diversi attori economici, per discutere i problemi della crescita economica e dell'occupazione. Nel quadro dell'iniziativa si dovranno discutere non soltanto le misure di politica economica e finanziaria che incombono ai governi, ma anche analizzare le proposte di possibili accordi sociali, mettendo a confronto le esperienze dei vari paesi. Il presente parere costituisce un primo contributo a tale dibattito che sarà seguito da ulteriori iniziative destinate ad approfondire i problemi affrontati, giacché il problema dell'occupazione resterà all'ordine del giorno.

2. Osservazioni generali

2.1. È essenziale, al fine di stabilire le priorità di azione nelle attuali circostanze, avere un quadro chiaro della situazione occupazione/disoccupazione nella Comunità e nelle regioni limitrofe.

2.1.1. Dopo un periodo di crescita in cui sono stati creati, al netto, circa 9 milioni di posti di lavoro (1985-1990) facendo scendere il tasso di disoccupazione nella Comunità all'8,3 %, si calcola che la disoccupazione colpirà, se la situazione non peggiorerà ulteriormente nel corso del 1993, 17 milioni di persone ovvero l'11 % della popolazione attiva.

2.1.2. Il tasso di disoccupazione delle donne sarà ancora più elevato. Alla fine del 1992 esso raggiungeva già l'11,8 %, mentre il tasso di disoccupazione maschile era dell'8,8 %. Si tratta di una situazione tanto più grave in quanto il tasso di attività delle donne (42 %) è di molto inferiore a quello degli uomini (69 %).

Anche la situazione dei giovani è più difficile. La disoccupazione giovanile nel 1992 era del 19,4 %.

Se si considerano i disoccupati globalmente, si può constatare inoltre il peso crescente della disoccupazione di lunga durata (superiore ad 1 anno) che supera il 50 % del totale dei disoccupati.

La disoccupazione è l'elemento su cui si basa l'esclusione sociale e l'aggravamento dei problemi sociali ad essa collegati.

2.1.3. Si può altresì constatare che il 40 % dei posti di lavoro creati nel periodo 1985-1990 è stato occupato da persone, in maggioranza donne, che non erano presenti sul mercato del lavoro e non rientravano allora nelle statistiche della disoccupazione, costituendo ciò che la Commissione definisce la manodopera « invisibile ».

2.1.3.1. Tale situazione spiega in parte le grandi difficoltà incontrate nel far abbassare il tasso ufficiale di disoccupazione alla fine degli anni '80, malgrado i posti di lavoro creati, e il fatto che continui ad aumentare l'incidenza della disoccupazione di lungo periodo sul totale della disoccupazione.

2.1.3.2. Se tale situazione persiste, nel computo dei posti di lavoro che bisogna creare si devono considerare non solo il numero di disoccupati e l'evoluzione attesa della popolazione attiva, ma occorre altresì tener presente che molti posti di lavoro saranno di nuovo coperti da disoccupati non registrati come tali.

2.1.4. Nella seconda metà degli anni '80, la contrazione dei posti di lavoro nel settore industriale ed in quello agricolo (− 3 milioni) è stata compensata dall'incremento dell'occupazione registrato nei servizi (+ 12 milioni), settore che copre attualmente più del 60 % del totale dei posti di lavoro della Comunità.

2.1.4.1. Tuttavia, la notevole dimensione che il lavoro a tempo parziale ha assunto nel settore terziario ed il fatto che i posti di lavoro scomparsi nell'industria e nell'agricoltura fossero, in maggioranza, posti di lavoro a tempo completo, obbliga a trattare con cautela le cifre sopra riferite. In termini di volume globale d'occupazione (numero di posti di lavoro equivalenti a posti di lavoro a tempo pieno), la tendenza positiva del periodo 1985-90 non è stata tanto significativa.

2.1.4.2. Nella fase attuale in cui si registra una flessione dell'occupazione complessiva, si constata una tendenza crescente alla perdita di posti di lavoro nell'industria e nell'agricoltura non compensata dall'espansione nei servizi; non passa praticamente settimana senza che siano annunciate nuove riduzioni di personale, in particolare nelle grandi imprese e nelle multinazionali [ciò che costituisce un fatto nuovo e preoccupante che ha altresì delle conseguenze per le picole e medie imprese (PMI) che da esse dipendono], nonché la sparizione di numerose aziende indipendenti, soprattutto nel settore rurale.

2.1.4.3. L'ondata di licenziamenti che si sta verificando, non solo nella Comunità, ma anche nei rimanenti paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), sta interessando anche i quadri tecnici ed i lavoratori qualificati, compresi quelli del settore dei servizi, fatto che non era accaduto in forma tanto rilevante nelle crisi precedenti. L'aumento della disoccupazione minaccia tutte le categorie di lavoratori.

2.1.5. Nelle regioni confinanti con la Comunità, la situazione socioeconomica ha subito profonde trasformazioni negli ultimi anni e desta legittime preoccupazioni. Aumentano altresì la pressione dell'emigrazione ed i suoi effetti sul mercato del lavoro della Comunità, fenomeni che non possono essere affrontati singolarmente da ciascuno Stato, ma esigono un approccio integrato a livello comunitario.

2.1.5.1. Nei paesi dell'Europa centrorientale, al crollo del sistema politico ed economico che in essi vigeva sono seguiti accentuati cali della produzione e degli investimenti, con gravi effetti sul tenore di vita.

2.1.5.2. La situazione in Albania e la tragedia jugoslava stanno avendo conseguenze di vasta portata sugli Stati limitrofi in cui non accenna a diminuire l'afflusso di profughi.

2.1.5.3. Nei paesi meridionali del bacino del Mediterraneo la crescita demografica raggiunge tassi del 3 % all'anno e la popolazione in età da lavoro aumenta ad un ritmo superiore a quello compatibile con l'evoluzione dell'economia.

2.2. L'aumento del prodotto interno lordo della Comunità nel 1991/92 e le stime per il 1993/94 inducono ad accettare l'ipotesi che, nel complesso dei quattro anni, la crescita economica sarà equivalente all'espansione media di un solo anno del periodo 1985-90.

2.2.1. Considerata la struttura economica dei paesi della Comunità e, soprattutto, i dati degli ultimi decenni sull'evoluzione della produttività, si calcola che con un tasso di espansione economica del 2 % sarebbe soltanto possibile mantenere l'occupazione attuale, per cui la disoccupazione continuerebbe ad aumentare, che con un tasso del 2,5 % sarebbe possibile bloccare la disoccupazione agli attuali livelli e che, onde ridurre effettivamente la disoccupazione, la crescita economica dovrebbe essere superiore al 3 % o addirittura al 3,5 % all'anno.

2.2.2. Nella situazione attuale condizione necessaria perché il problema della disoccupazione non si acuisca è riuscire a far recuperare all'economia comunitaria il più presto possibile il suo tasso potenziale di crescita economica. Le misure atte a garantire una vera strategia cooperativa per la crescita e l'occupazione vanno adottate senza indugi, anche perché i loro effetti sull'occupazione non saranno immediati. La richiesta unanime delle parti sociali si fonda anche sulla constatazione che la strategia cooperativa annunciata nel 1985 non è stata messa in atto dagli Stati membri. In effetti, le misure strutturali sono state sempre rinviate e non si è approfittato del periodo di crescita economica verificatosi tra il 1985 ed il 1990.

2.2.3. «L'iniziativa per la crescita e l'occupazione» deve poter contare sul sostegno e sulla partecipazione attiva delle parti sociali, sia a livello nazionale, sia a livello comunitario. La dimensione comunitaria di questa iniziativa va potenziata, segnatamente attraverso il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e il contributo delle politiche comunitarie aventi questo stesso obiettivo. Come si afferma nel parere del Comitato sulla «Relazione economica annuale per il 1993» [1], la strategia per la crescita e l'occupazione non deve essere messa in discussione da politiche di bilancio restrittive che potrebbero avere conseguenze molto dannose per la crescita economica.

2.2.4. Nella summenzionata dichiarazione, le parti sociali hanno invocato « ... una rapida riduzione dei tassi di interesse conseguita grazie a politiche economiche sane (...) politiche economiche ... credibili e socialmente accettabili» in modo che le parti sociali possano «partire dal presupposto di tassi di inflazione ridotti o in ribasso nelle loro contrattazioni collettive» creando così «un margine adeguato per l'aumento dei salari reali» in modo da «ripristinare la fiducia dei consumatori e delle imprese» e creare «le condizioni propizie alla ripresa dell'investimento privato che è strettamente legata alla creazione di nuovi posti di lavoro».

2.3. Il nuovo strumento di prestito per i progetti relativi alle reti transeuropee e il fondo europeo di investimenti decisi ad Edimburgo hanno effetti macroeconomici ridotti e si dovrebbero analizzare le modalità atte ad aumentarne l'efficacia e ad accelerarne l'entrata in vigore. Le misure annunciate sono notevolmente inferiori alle necessità, soprattutto se paragonate alle recenti iniziative in corso negli Stati Uniti e in Giappone, che sono dotate di mezzi di gran lunga superiori.

2.3.1. Gli importi annunciati, rispettivamente 5 miliardi e 2 miliardi di ECU, dovrebbero essere riesaminati e sostanzialmente aumentati; nel contempo si dovrebbero accelerare al massimo i lavori preparatori per realizzare quanto prima i due progetti.

2.3.2. I piani direttivi delle reti transeuropee vanno elaborati quanto prima e vanno accelerati i lavori prepa-

[1] GU n. C 108 del 19. 4. 1993.

ratori dei progetti di reti transeuropee concreti, già esistenti e pronti per essere avviati.

2.3.3. Come per le misure summenzionate, l'annuncio dei progetti da avviare e dei rispettivi calendari d'esecuzione, mettendo in evidenza la riduzione dei termini che si è riusciti ad ottenere, va fatto in modo concertato a livello comunitario.

2.4. La responsabilizzazione delle parti sociali per quanto riguarda gli aumenti salariali è già stata oggetto della dichiarazione del 3 luglio, nella quale esse ribadivano la necessità di politiche «credibili e socialmente accettabili» in modo che le parti sociali potessero partire dal presupposto di tassi d'inflazione ridotti o in ribasso nelle loro contrattazioni collettive.

2.4.1. L'aumento dei salari reali inferiore al tasso d'incremento della produttività permetterà un miglioramento del potere di acquisto dei lavoratori e un aumento dei mezzi destinati ai necessari investimenti. Tale moderazione salariale viene altresì incentivata dall'esistenza di un quadro macroeconomico stabile e credibile e dal dialogo sociale, non solo a livello comunitario, ma anche a livello nazionale ed aziendale.

2.4.2. La credibilità e l'accettazione sociale della politica economica e sociale sono essenziali per ripristinare la fiducia dei consumatori e delle imprese e consentire una ripresa economica più rapida del previsto.

3. Osservazioni particolari

3.1. La seria e complessa natura della disoccupazione nella società attuale necessita di una combinazione di misure politiche globali e decisive che comportino degli investimenti sostanziali per sviluppare nuove capacità innovatrici che soddisfino le esigenze nuove e nascenti, la formazione adeguata, l'adeguamento tecnologico, la flessibilità del mercato del lavoro e un quadro di relazioni industriali di tipo partecipativo.

3.1.1. Come già detto, condizione necessaria per riassorbire la disoccupazione è che l'economia comunitaria, nonché quella dei paesi limitrofi, riprenda a crescere in modo sostenuto e compatibile.

3.1.2. Un'altra condizione necessaria per migliorare la situazione occupazionale è la garanzia dell'intervento globale di tutte le parti interessate affinché i sistemi di istruzione e di formazione iniziale e permanente si orientino verso la crescita economica ed il progresso tecnico e vadano di pari passo con essi, tenendo presente gli interessi personali dei lavoratori stessi.

3.1.2.1. Le nuove tecnologie hanno reso obsoleta una buona parte delle conoscenze trasmesse dai sistemi d'istruzione. Si segnalano notevoli esigenze insoddisfatte di qualificazioni, soprattutto nelle aree più interessate dal progresso tecnico. Molti lavoratori non soddisfano i requisiti attuali richiesti per accedere a talune azioni di formazione, a causa della loro formazione di base. L'evoluzione tecnologica deve permettere il miglioramento della qualità della vita e rispondere alle nuove esigenze che si vengono a creare. La competitività globale delle economie dipende sempre di più dalla regolarità e dall'efficacia con cui le nuove tecnologie e le nuove forme di organizzazione del lavoro vengono introdotte nei processi produttivi. Tutte queste osservazioni ben dimostrano l'attuale importanza della formazione professionale.

3.1.2.2. Il miglioramento dell'efficienza del sistema d'istruzione e formazione, una maggiore cooperazione tra la scuola e le attività produttive, l'accordo tra le parti sociali sui piani di formazione e sul ruolo e la priorità da assegnare alla formazione permanente dei lavoratori, che si adatti anche al loro sviluppo personale e stimoli l'interesse e lo sforzo individuale per aggiornare le proprie conoscenze, sono condizioni essenziali per superare la situazione attuale caratterizzata dall'inadeguatezza delle qualifiche e dell'esperienza dei lavoratori dovuta a carenze di formazione.

3.1.2.3. Nella situazione descritta, risulta ancora più importante che i sistemi d'istruzione e di formazione, compresa la riqualificazione e la riconversione professionale, si adeguino e vadano di pari passo con la crescita economica, soprattutto per quanto si riferisce alle misure volte a migliorare la formazione e la qualificazione dei lavoratori, e di tutte le persone attive, il loro adattamento alle nuove tecnologie ed alle innovazioni del processo produttivo, ed alle misure dirette a facilitare l'accesso alla formazione permanente.

3.1.2.4. Una maggiore consultazione e una più ampia partecipazione dei lavoratori a livello aziendale è essenziale per garantire che l'introduzione di nuove tecnologie e di innovazioni nel processo produttivo ed il miglioramento dei metodi di lavoro si traducano in un miglioramento delle condizioni sociali e contribuiscano altresì a ristabilire i vantaggi competitivi dell'economia europea e a garantirli a lungo termine.

3.1.2.5. I ritardi nella modernizzazione delle relazioni professionali, in alcuni paesi europei, il fatto che non sia stata data priorità alle azioni di formazione professionale iniziale e permanente, e la debole partecipazione delle parti sociali al sistema di formazione fanno sì che l'offerta di formazione esistente non sia adeguata alle esigenze.

3.1.2.6. In molte regioni si è verificata la presenza simultanea di un alto livello di disoccupazione, di inadeguatezza delle qualifiche alle esigenze dell'economia, di carenza di manodopera specializzata mentre, in alcune zone che hanno conseguito un maggiore progresso tecnico, le necessità delle imprese non vengono soddisfatte.

3.1.2.7. Tutto il sistema di istruzione e di formazione dovrebbe poter contare sull'interesse più attivo delle parti sociali e delle organizzazioni professionali e formare oggetto di misure che consentano di colmare le sue attuali carenze, avvicinandolo alle realtà ed alle esigenze del mondo del lavoro e dello sviluppo persona-

le dei lavoratori e facendo in tal modo che la formazione data venga valorizzata in termini di competitività ed occupazione.

3.1.2.8. Il Comitato ha adottato in materia una serie di pareri [1], tuttora attuali e validi, specificamente sui programmi comunitari in tale settore. Nella prossima riforma dei fondi strutturali, oltre ad assicurare un miglior coordinamento dei vari interventi comunitari, il contributo comunitario all'adeguamento dei lavoratori in previsione delle trasformazioni tecnologiche andrebbe preso in considerazione, non solo nella definizione degli obiettivi, ma anche nell'utilizzazione dei fondi, cosa che oggi non sempre avviene.

3.2. La creazione di un volume significativo di nuovi posti di lavoro dipende anche dalle condizioni di creazione, funzionamento e sviluppo delle piccole e medie imprese.

3.2.1. In molti paesi sussistono ostacoli alla creazione ed al funzionamento delle PMI che vanno superati, utilizzando in misura maggiore le possibilità che si aprono grazie alle nuove tecnologie e alleggerendo gli oneri amministrativi e l'eccessiva burocratizzazione che non hanno oggi alcuna giustificazione.

3.2.2. Il Comitato ha recentemente adottato vari pareri sulle condizioni che possono consentire alle PMI di svolgere il loro ruolo nella creazione e nel mantenimento dell'occupazione nella Comunità nel rispetto dei diritti dei lavoratori.

3.3. Le misure nel campo della politica attiva dell'occupazione devono affiancare le misure di sostegno dei disoccupati e delle persone in via di formazione e contribuire a ridurre gli attuali livelli di disoccupazione.

3.3.1. Anche in tale materia il Comitato ha emesso pareri, di cui si ribadisce la validità, sugli uffici di collocamento, sulle condizioni del mercato del lavoro [2].

3.3.2. Nel quadro degli accordi sociali si dovrebbe negoziare [3] la riorganizzazione dell'orario di lavoro ed una utilizzazione più flessibile degli impianti di produzione, avendo di mira l'aumento dell'occupazione in tutta l'economia.

[1] Parere sulla Comunicazione della Commissione relativa alla formazione permanente dei lavoratori nell'azienda, relazione informativa sulla formazione professionale. Pareri sui programmi comunitari (Force, Eurotecnet, Petra, Comett e altri) — Parere sulla proposta del Consiglio in merito all'accesso alla formazione professionale permanente.

[2] GU n. C 287 del 4. 11. 1992.

[3] GU n. C 332 del 31. 12. 1990; GU n. C 60 dell'8. 3. 1991.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alle zone extraurbane e/o rurali

(93/C 161/11)

Il 24 marzo 1992, il Comitato economico e sociale ha deciso, conformemente all'articolo 20, 4° comma del regolamento interno, di elaborare un parere in merito alle: « Zone extraurbane e/o rurali. »

La Sezione « Sviluppo regionale, assetto territoriale e urbanistica », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Salmon in data 20 aprile 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, con 78 voti favorevoli, 8 contrari e 26 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato desidera porre l'accento sulla necessità di invertire la tendenza al fenomeno della crescente concentrazione di cittadini nelle grandi agglomerazioni urbane (tra il 70 e l'80 %), già denunciata nel « Libro verde sull'ambiente urbano ».

1.2. Il Comitato ritiene che tale obiettivo possa essere realizzato solo se agli abitanti delle zone extraurbane e/o rurali vengano offerti, opportunamente adattati, servizi e strutture equivalenti a quelli delle città. Con questo parere d'iniziativa il Comitato intende dare un contributo alla soluzione del problema di un rapporto più equilibrato tra città e campagna.

1.3. Tali proposte saranno precedute dalla definizione di queste zone e da un richiamo alle distorsioni generali constatate tra l'ambiente urbano e quello rurale. Da notare anche gli studi o le proposte provenienti da organizzazioni rappresentative del mondo rurale, nonché le audizioni di alcuni dei suoi rappresentanti. Saranno inoltre analizzate esperienze notorie di successo in ambiente rurale nei diversi paesi della Comunità (v. relazione).

1.4. Lo sviluppo delle zone extraurbane e/o rurali sarà trattato secondo un'impostazione globale, tenendo conto dei pareri formulati dal Comitato [1] su alcuni aspetti specifici e in particolare su quelli connessi all'invecchiamento della popolazione, alla necessità di strutture sociali e sanitarie adeguate, alla formazione continua degli adulti, all'assetto territoriale. Il Comitato osserva che il ruolo della politica agricola comune (PAC), soprattutto nella sua componente strutturale, non è neutro per lo sviluppo dell'ambiente rurale, sempre che al perseguimento di questo obiettivo concorrano anche le altre politiche (regionale, sociale, ecc.). Nel contesto di tale sviluppo non si dovranno trascurare i problemi di adeguamento dell'agricoltura e della politica comunitaria in materia, non potendo esservi paese senza contadini.

1.5. La decisione del Comitato di elaborare il presente parere è stata incoraggiata dagli obiettivi della politica di coesione economica e sociale che per la prima volta, nel « Trattato sull'Unione europea », includono lo sviluppo delle zone rurali.

1.6. L'integrazione europea ispirata dalla formula della coesione economica e sociale non potrà svolgersi in modo equilibrato senza un'impostazione chiaroveggente delle condizioni e del quadro di vita di cui potranno fruire i cittadini di tutte le regioni.

2. Analisi della situazione

2.1. Manca attualmente a livello comunitario una vera e propria strategia di sviluppo delle zone rurali. La nuova strategia da concretizzare proporrebbe un migliore coordinamento dei diversi mezzi, finanziamenti e regolamenti comunitari nell'ambito di una concezione globale del mondo rurale europeo e del suo sviluppo. Occorre a tal fine avere una migliore conoscenza dell'ambiente rurale e dei problemi specifici del medesimo e completare quindi l'analisi della situazione già effettuata dalla Commissione in altre relazioni. Tale strategia dovrà essere guidata da tre idee fondamentali: la compartecipazione, lo sviluppo a partire dal terreno e il principio di sussidiarietà.

2.2. Occorrerà ridefinire quello che è oggi il mondo rurale, quale risulta dalle disparità fondamentali del

[1] Il ruolo e l'influenza delle autorità locali e regionali e delle organizzazioni sociali ed economiche nel settore della politica regionale comune (GU n. C 53 del 3. 3. 1980) Libro verde sull'ambiente urbano (GU n. C 269 del 14. 10. 1991) Ambiente e agricoltura (GU n. C 298 del 27. 11. 1989) Avvenire del mondo rurale (GU n. C 298 del 27. 11. 1989) Europa 2000 (GU n. C 339 del 31. 12. 1991) Trasporti 2000 (GU n. C 49 del 24. 2. 1992) Organizzazione dell'anno europeo degli anziani (GU n. C 169 del 6. 6. 1992) Europa 2000 — Le prospettive di sviluppo del territorio comunitario (GU n. C 287 del 4. 11. 1992).

territorio nei dodici Stati della Comunità. Non si può infatti definire allo stesso modo il mondo rurale dei Paesi Bassi, quello della Francia, quello del Regno Unito o dell'Italia o del Portogallo. I criteri di definizione sono importanti anche se a volte si tratta di « microcriteri » e dovranno tendere ad una definizione che travalichi i limiti del solo approccio numerico delle zone extraurbane o rurali.

2.3. In qualsiasi tipo di analisi dovrebbero quindi figurare la ripartizione dei rurali per categoria di popolazione (attivi, inattivi, coltivatori, commercianti, artigiani, piccole e medie imprese, libere professioni, operai, giovani, anziani, ecc.) e la posizione dei coltivatori e delle loro famiglie, le principali attività economiche, l'occupazione nelle zone rurali, la mobilità interna ed esterna, la situazione dei servizi, delle comunicazioni e dell'infrastruttura, la situazione dell'insegnamento, della formazione professionale e della cultura, nonché il livello dei redditi.

2.4. Occorrerà esaminare la ripartizione delle competenze e quindi delle responsabilità in materia di ambiente rurale a livello delle collettività locali, delle regioni, degli Stati, della Comunità europea.

2.5. È necessario definire inoltre gli strumenti dello sviluppo rurale rappresentati dall'assetto territoriale, dall'assetto fondiario ed urbanistico, dallo sviluppo economico, e dei redditi dalla gestione dell'ambiente e del patrimonio culturale e naturale, nonché dai circuiti finanziari da amministrare in compartecipazione tra i rurali e gli organi di decisione dell'assetto rurale.

3. Osservazioni

3.1. La desertificazione delle campagne è dovuta a diversi fenomeni: modernizzazione spinta che ha determinato la scomparsa di un certo numero di aziende agricole tradizionali, mancanza o degrado dei mezzi di comunicazione, abolizione o rarefazione dei servizi pubblici, difficoltà di occupazione, redditi agricoli inadeguati, mancanza di prospettive di carriera, specie per le donne e per i giovani, lontananza dei centri di formazione e d'istruzione, inesistenza di un parco alloggi decenti, mancanza di tessuto socioculturale, distruzione reciproca delle strategie, degrado dell'immagine del mondo rurale.

3.2. Quanto precede sta a testimoniare dell'assenza reale di una politica globale delle amministrazioni e dei governi dei dodici Stati membri della Comunità, nonché del Consiglio.

3.3. Il Comitato osserva che, per prospettare lo sviluppo di una qualità di vita che il mondo rurale può e deve offrire come alternativa alla violazione ed al degrado constatati nelle grandi città, è necessario un nuovo approccio del mondo rurale in termini di urbanistica.

3.3.1. Questa nozione di degrado è tanto più preoccupante in quanto si applica a « zone urbane » piuttosto che alla « città »; tali zone diventano quindi la negazione del concetto di città stessa.

Le grandi città, con gli aspetti negativi che comportano, continuano a svilupparsi nonostante le analisi e le raccomandazioni contenute nel Libro verde sull'ambiente urbano [1] della Commissione delle Comunità europee. Ci si può interrogare sull'« ossessione urbana » di cui soffre la nostra società e che condurrà, qualora non dovessimo reagire, ad una catastrofe urbana.

La crescita delle « città dormitorio » considerate come una risposta alle esigenze più pressanti, ha provocato tutta una serie di effetti nefasti, come i lunghi percorsi, la qualità mediocre degli alloggi, l'isolamento dei capi famiglia.

3.3.2. Non si tratta di opporre la « città » alla « campagna », bensì di ritrovare il necessario equilibrio e la complementarità tra città, zone urbane e zone extraurbane e/o rurali, specie mediante una migliore ripartizione degli impieghi.

3.4. L'obiettivo della coesione economica e sociale, consolidato dal Trattato sull'Unione, ci impone di ripensare il mantenimento e l'insediamento delle piccole e medie imprese (PMI) nelle zone rurali come pure dei servizi e dei commerci. Nelle regioni in cui sono state prese iniziative per mantenere o realizzare degli insediamenti, sono stati creati impieghi stabili.

3.5. Il Comitato osserva che ogniqualvolta sono state realizzate esperienze positive e tangibili, queste erano sempre il frutto della volontà politica del mondo socioprofessionale e degli eletti delle regioni.

3.6. Viceversa gli spostamenti affrettati ed imposti senza concertazione e senza preparazione non possono rappresentare una soluzione adeguata per il durevole riequilibrio delle amministrazioni, delle scuole, delle società nazionali.

3.7. Ci si deve preoccupare del modo in cui i pubblici poteri percepiscono attualmente il mondo rurale. Infatti la relazione simbolica « Europa e competitività », che definisce gli obiettivi di contrattazione dello spazio

[1] Doc. COM(90) 218 def. del 27 giugno 1990.

urbano, è contrapposta ai termini di « solidarietà » ed « handicap » per quanto riguarda la percezione del mondo rurale.

3.8. Tutti sono concordi nel constatare che la tutela dell'ambiente nelle campagne e nelle foreste è dovuta al lavoro dei coltivatori e potrà continuare correttamente solo grazie alla loro presenza, il che presuppone redditi e condizioni di vita adeguati.

4. Proposte

Il mondo rurale aspetta e dispera. Nonostante le dichiarazioni e le intenzioni contenute nel Trattato sull'unione, esso non capirebbe la mancata adozione di misure urgenti di sopravvivenza. Gli uomini, le donne ed i giovani del mondo rurale ritengono di rappresentare un'opportunità per l'Europa, per cui occorre fornire loro i mezzi per vivere su tutto il territorio della Comunità con prospettive di progresso per l'avvenire.

Le consultazioni, le raccolte di proposte, il moltiplicarsi di associazioni mettono in luce il senso della responsabilità e l'intelligenza dei progetti dei cittadini del mondo rurale.

L'Europa ha bisogno di una politica volontaristica di assetto e di sviluppo del mondo rurale. Bisogna por fine alla politica di abbandono di grandi superfici territoriali e all'iperconcentrazione nelle capitali e in alcune metropoli regionali.

È in gioco lo sviluppo equilibrato del territorio, la coesione sociale ed economica degli Stati e una ripartizione armoniosa degli uomini e delle attività.

Le proposte presentate si basano sull'analisi e sulle osservazioni che precedono.

4.1. Uno dei primi compiti della Comunità in materia consisterebbe nel precisare il concetto di mondo rurale. La definizione delle zone rurali dev'essere ampliata per tener conto delle agglomerazioni che vivono in simbiosi con il mondo rurale, pur contando un numero elevato di abitanti. Una definizione funzionale sarebbe più utile di una definizione quantitativa. Si potrebbero coniugare criteri quantitativi (limite demografico) con criteri qualitativi (nozione di funzione territoriale).

4.1.1. Con questa nuova impostazione si dovrebbe prevedere la realizzazione a livello regionale di organi rappresentativi degli interessi economici e sociali che contribuiscano ad assicurare la coerenza tra le politiche avviate dai diversi centri di decisione (CE, Stato, regione, distretto, comune o collettività locali infraregionali).

4.2. Per palesare la politica volontaristica europea a favore dello sviluppo del mondo rurale è necessario che la Commissione delle Comunità europee designi una Direzione generale specifica, responsabile per tutte le questioni relative al mondo rurale (assetto territoriale, politiche regionali, sviluppo, ambiente, sviluppo rurale, politiche strutturali, prospettive). Tale Direzione dovrà essere dotata di risorse e mezzi sufficienti.

La Commissione dovrà istituire contemporaneamente un organo consultivo specifico per l'applicazione di tale politica, da realizzare in compartecipazione con i rappresentanti del mondo rurale.

4.3. Tale Direzione generale responsabile dovrà promuovere la creazione o lo sviluppo, in ogni Stato membro, di Delegazioni per l'assetto territoriale. Tali « Delegazioni », composte sul modello di quelle della CE dovranno far confluire i loro studi e le loro azioni nell'ambito di un « Osservatorio europeo dell'evoluzione del territorio ». Quest'ultimo apporterà alle regioni, congiuntamente con gli organi di cui al punto 4.1.1, informazioni che consentiranno loro di elaborare la propria strategia di sviluppo.

4.4. L'autorità comunitaria competente dovrà rapidamente mettere in atto i mezzi operativi, istituzionali e finanziari necessari a tale sviluppo. Va osservato che una parte di tali mezzi può già essere disponibile nel quadro dei Fondi strutturali quali sono definiti dal regolamento quadro. I mezzi finanziari dovranno aumentare sensibilmente per rispondere alla politica volontaristica auspicata.

4.5. L'avvio di questa politica e l'impegno dei mezzi necessari dovranno rispondere alla complessità delle misure a lungo termine risultanti da interazioni e permettere rapide decisioni per azioni specifiche proposte da persone o da collettività. A tal fine dovranno essere trovate sollecitamente soluzioni semplici. Il sistema dei contratti quadro che fissano gli obiettivi a livello europeo e a livello degli Stati potrebbe dar luogo a contratti di esecuzione per obiettivo: si tratterebbe di contratti regioni/Comunità, posti sotto il controllo e la garanzia degli Stati.

4.6. Occorrerà promuovere la compartecipazione e una vera e propria politica di contratti al servizio dello sviluppo rurale tra le diverse parti interessate al progetto: comuni, distretti, regioni, Stato, Europa, in base ad una chiara definizione delle rispettive competenze.

4.6.1. È fondamentale stabilire le modalità pratiche e flessibili di funzionamento di tale compartecipazione per assicurare agli attori rappresentativi socioeconomici ed associativi una stretta partecipazione alla definizione ed alla realizzazione dei grandi orientamenti dello sviluppo rurale (preparazione, decisione e controllo dell'applicazione delle azioni) e ciò a tutti i livelli: locale, regionale, nazionale e comunitario. Tali modalità consentiranno in particolare un facile accesso ai finanziamenti della Comunità europea.

4.7. L'interazione tra i comuni o la cooperazione tra collettività locali e infraregionali va incoraggiata in tutte le forme, con la riserva della libera scelta dei comuni e del tipo di costruzione intorno ai progetti comuni. Vanno promossi nuovi strumenti di riflessione e d'azione a disposizione degli eletti che favoriscano le sinergie locali, coinvolgano gli attori socioprofessionali, siano idonei alle azioni d'urgenza e alla guida di progetti globali di sviluppo.

4.8. Per accompagnare tali progetti dalla fase della concezione a quella della gestione, saranno necessari « operatori di sviluppo »: ma i tipi di formazione esistenti risultano troppo settoriali (formazioni agricole o agronomiche), o troppo generali (formazioni commerciali, sociali o economiche) per ottenere tale scopo.

4.8.1. Vanno creati istituti che riuniscano professionisti ed investitori, università e scuole specializzate. Saranno destinati a formare i salariati, i responsabili delle organizzazioni rurali e tecnici diplomati. Questi dovranno favorire la commercializzazione dei prodotti di qualità (biologica e altri prodotti genuini) per i quali i produttori ignorano le tecniche di distribuzione, in particolare nel quadro di strutture esistenti, come le cooperative e le associazioni. Provvederanno a formare i propri agenti locali per lo sviluppo rurale evitando il trasferimento della « tecnocrazia ».

4.9. Il consolidamento delle reti stradali e ferroviarie per i treni ad alta velocità è indispensabile per inserire gli Stati nel complesso delle correnti di scambi di beni e di persone in Europa. Tali reti non sono tuttavia ben distribuite sull'insieme del territorio, se si guarda alla distanza degli svincoli delle autostrade e delle stazioni per i treni ad alta velocità. Per i territori rurali è vitale una migliore ripartizione della rete capillare dei trasporti di persone e dei treni merci. I problemi specifici delle isole devono essere tenuti presenti nella prospettiva della continuità territoriale.

4.9.1. Le nuove tecnologie di comunicazione (dati numerici) devono essere messe a disposizione delle zone rurali per favorire l'insediamento di attività. Il loro costo dovrà essere uguale, se non inferiore a quello praticato nelle città.

4.10. L'agricoltura ed il suo naturale corollario, il settore agroalimentare, rappresentano due elementi essenziali della bilancia commerciale dei paesi. La recente riforma della PAC costituisce in proposito una pesante ipoteca per l'avvenire delle attività agricole e per il mondo rurale in generale.

4.10.1. Certamente occorrono misure di accompagnamento più incisive ed efficaci, affinché nei casi di scomparsa di piccole aziende vi sia comunque un utilizzo dei terreni resi liberi, per scopi agricoli.

4.10.2. Si dovranno sviluppare le tecniche di produzione e di promozione dei prodotti di qualità.

4.11. Il turismo dev'essere un'attività rurale di pieno diritto. Il suo sviluppo implica la promozione di prodotti turistici nuovi con possibilità di alloggio e con prestazioni di qualità, efficaci reti di distribuzione e di commercializzazione. Sono indispensabili la formazione dei prestatari, l'aiuto all'investimento, la creazione di un quadro giuridico nuovo che consenta di associare meglio le attività agricole e turistiche.

Importante poi appare lo sviluppo e il consolidamento dell'agriturismo, mediante opportuni incentivi a favore del riattamento e dell'ammodernamento dei fabbricati rurali.

4.12. In un sistema economico in cui la competitività è la norma, il mantenimento di numerose imprese installate nel mondo rurale è minacciata da costi supplementari connessi alla loro ubicazione (accesso alle reti di comunicazione e di telecomunicazione, alla formazione, alla consulenza, ecc.).

Gli strumenti utilizzati attualmente non sono sufficienti per sormontare tali ostacoli.

4.12.1. L'aiuto allo sviluppo delle imprese rurali passa attraverso la compartecipazione locale fatta di concertazioni, proposte ed azioni, che coinvolga gli attori economici e sociali.

Occorre rafforzare i mezzi per sviluppare il dispositivo di sostegno alle funzioni di accoglienza, consulenza,

formazione, informazione e presa di contatti che tale concertazione locale dovrà assicurare a favore dei capi d'impresa e dei promotori di progetti. Per essere il più possibile efficace, il dispositivo deve basarsi su rappresentanze nazionali ed europee delle organizzazioni professionali, ed impegnarsi per assicurare un migliore scambio di esperienze e d'informazioni e rispondere all'estrema varietà delle situazioni locali.

4.12.2. Per ovviare agli handicap connessi alla situazione geografica delle imprese, vanno previsti strumenti di sostegno di tipo finanziario (riservati al mondo rurale) nonché economico e tecnico (una gamma di tecniche accessibili a tutti, attrezzature comuni di servizio, ecc.).

Premi ai « piccoli progetti » devono essere accessibili alle piccole imprese ed il dispositivo comunitario a favore delle piccole imprese del mondo rurale deve riguardare tutte le attività economiche (Fondi strutturali, 5b, ecc.).

Le imprese individuali (non societarie) agricole, artigianali, commerciali e industriali, devono disporre di un quadro giuridico, fiscale e sociale che ne favorisca lo sviluppo.

Vanno adottate misure a favore dello sviluppo dei fondi propri: promozione del risparmio di prossimità, del capitale di rischio, di esenzione fiscale.

Sia per le imprese dell'ambiente rurale che per le aziende agricole, gli Stati e le collettività locali devono sforzarsi di ridurre la sproporzione tra costi d'investimento e redditività e di attenuare i costi di trasmissione e dei diritti di successione.

Per incentivare la creazione o la ripresa di attività va promossa una « dotazione all'insediamento dei giovani in ambiente rurale » e va creato un « fondo di garanzia per lo sviluppo delle imprese in ambiente rurale ». Si determinerà così un clima propizio all'accoglienza e all'aiuto nella scelta delle imprese.

4.13. Occorre definire una politica dei servizi di qualità. I servizi pubblici si fanno rari e la loro qualità si deteriora. La sola nozione di redditività finanziaria non deve sostituire la ragion d'essere di un servizio pubblico garante della vita economica e sociale. Questa va salvaguardata con l'elaborazione sistematica di « schemi di organizzazione dei servizi » nei settori della salute, dei trasporti, della posta e delle telecomunicazioni, dell'istruzione e della sicurezza.

4.13.1. L'artigianato nel settore dei servizi ed il commercio di prossimità devono far fronte a pesanti handicap nell'ambiente rurale (scarsa densità ed invecchiamento della popolazione, potere d'acquisto limitato, negligenza nello sviluppo della grande distribuzione, mancanza di persone disposte a riprendere un commercio, ecc.).

4.13.2. Il prodotto della fiscalità sulle attività di distribuzione dev'essere ripartito meglio e favorire il mantenimento e lo sviluppo del tessuto di tali attività nelle zone sensibili.

La densità delle libere professioni in ambiente rurale è creatrice d'impieghi e condiziona lo sviluppo economico e sociale. Tali professioni devono essere associate alle strutture locali di concertazione, di proposte e di azione. La durata di tali servizi al pubblico va assicurata attraverso misure specifiche. Essi sono garanti della qualità di vita (sanità, consulenza, difesa, protezione dell'habitat, ecc.).

4.14. Desertificazione, invecchiamento demografico ed esclusione colpiscono duramente il mondo rurale. Gli impieghi familiari (servizi a domicilio di sorveglianza dei bambini, lavori casalinghi, aiuto agli anziani, ...) permettono di sostenere il tessuto socioeconomico e favoriscono una certa qualità di vita nelle zone più vulnerabili.

4.14.1. Vanno messi in opera mezzi supplementari per svilupparle (misure fiscali, campagne d'informazione) e migliorarne la qualità (formazione, diversificazione delle prestazioni, riconoscimento dello statuto del lavoro familiare).

4.15. Si devono conseguire pari opportunità per i rurali rispetto ai cittadini nei sistemi di acquisizione del sapere. A tal fine è opportuno rivalorizzare le borse scolastiche ed universitarie, tenuto conto dei fattori che rendono costoso l'accesso all'istruzione (in particolare la lontananza). Occorre parimenti promuovere la formazione degli adulti attraverso una politica concentrata tra lo Stato, la regione e i professionisti e sostenuta orizzontalmente dal Fondo sociale europeo.

4.15.1. Le difficoltà connesse alla scolarità dei giovani rurali (lontananza geografica, mancanza di locali adeguati, scarsi effettivi...) possono in parte essere risolte con la creazione di strutture di concertazione intercomunali che associno eletti, insegnanti e genitori di allievi.

4.15.2. Gli studenti tendono ad insediarsi nelle regioni in cui hanno ricevuto la formazione universitaria; occorre quindi favorire la creazione di scuole e di piccole università nelle zone extraurbane e/o rurali.

4.16. Gli alloggi in affitto in ambiente rurale sono insufficienti sia in termini di quantità che di qualità. Ciò frena la mobilità delle popolazioni ed il processo di sviluppo economico. Il sistema di aiuti e di strumenti offerti, concepito per le città, dev'essere aperto ed adeguato all'ambiente rurale. Potrebbe anche essere prevista la creazione di linee di credito separate per il mondo rurale, mentre si potrebbe attribuire un ruolo più importante alle collettività locali ed adottare misure fiscali atte a favorire l'emergere di nuovi attori.

4.16.1. I proprietari, spesso anziani, abitano alloggi di qualità generalmente mediocre. Aiuti più consistenti al miglioramento dell'habitat e prestiti appropriati ne favorirebbero il mantenimento a domicilio, in funzione delle loro specifiche esigenze.

4.16.2. L'accesso a un patrimonio spesso pregevole, a scopi stagionali e turistici, dev'essere incoraggiato con misure appropriate.

4.17. Occorre peraltro procedere all'inventario del patrimonio storico rurale, valorizzarlo, farlo conoscere.

4.17.1. È urgente contribuire al restauro delle costruzioni nelle zone rurali per consentire ai lavoratori di tali zone di abitarvi e alle aziende di insediarvisi.

4.18. È opportuno incoraggiare gli Stati membri a mettere in atto modalità finanziarie che consentano ai coltivatori di accedere più agevolmente alle misure di rivalorizzazione delle terre agricole: mutui fondiari agevolati, incentivi all'affitto di fondi rustici, esenzione da imposte.

Le misure di accompagnamento della PAC vanno realizzate nel quadro di una strategia globale di assetto e di pianificazione per l'utilizzazione delle terre.

Si dovrebbe assicurare un miglior coordinamento tra le diverse operazioni di sviluppo intraprese a livello di un territorio.

4.18.1. È indispensabile una struttura di tipo infraregionale se necessario decentrata, che sia un luogo di concertazione, di riflessione e di pianificazione, vocata a definire un sistema previsionale di assetto dello spazio e delle attività rurali. Essa agirà provvedendo alla coerenza con i documenti regionali di assetto territoriale.

4.19. Il livello comunale, se di dimensioni accettabili, è l'unità più percettibile, e a questo titolo occorre preservarlo. D'altro canto l'interazione comunale, con i suoi effetti di economia di scala, permette la creazione di attrezzature e di organismi a vocazione socioculturale.

4.19.1. È necessario creare posti di « promotori rurali », di « animatori delle energie locali ».

4.19.2. La vita associativa dev'essere incoraggiata e consolidata in ambiente rurale onde far fronte alla mancanza di mezzi dei comuni e all'isolamento delle popolazioni.

4.20. I comportamenti dei cittadini e dei rurali continuano ad uniformarsi. Viceversa rimane sensibile la differenziazione dei due tipi di spazi: congestione o desertificazione. È urgente sviluppare le correnti tra questi « due mondi » che si rivelano interdipendenti e complementari.

4.20.1. Sarà necessario a tal fine un cambiamento delle mentalità dei cittadini e il risveglio delle coscienze del mondo rurale. Per contribuirvi vanno messe in valore le risorse dello spazio rurale che sono i paesaggi, i prodotti, i patrimoni architettonici e culturali, l'ambiente e le competenze.

4.20.2. È fondamentale, per i paesi, che siano utilizzati mezzi e compiute azioni radicali da parte della CE e degli Stati per sviluppare campagne di sensibilizzazione e d'informazione in merito ai vantaggi del lavoro in ambiente rurale a allo scopo di rivalorizzare l'immagine del mondo rurale attraverso tutti i mass media.

5. Conclusioni

5.1. Se il carattere rurale non è né può essere un alibi ad una cattiva politica agricola, se l'Unione europea per giungere alla coesione economica e sociale chiede alla Comunità di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni più svantaggiate, comprese le zone rurali, lo spazio rurale dev'essere o deve diventare una terra di accoglienza e di sviluppo.

5.2. Si tratta di un'opportunità per l'Europa: è un'alternativa alla crisi delle grandi città e delle loro periferie.

È un vero e proprio progetto per la società di domani. Se c'è la volontà si trova anche la strada per riuscire.

Gli attori del mondo rurale hanno questa volontà...

Spetta alle autorità comunitarie avere la stessa e aprire la strada:

— con una politica volontaristica di sviluppo delle zone extraurbane e/o rurali;

— con la coesione di tutte le strategie e l'integrazione delle politiche degli altri settori, evitandone le contraddizioni e la reciproca distruzione;

— con la dotazione delle risorse necessarie alla Commissione per realizzare tale politica;

— con una visione globale delle azioni da condurre, in concreto con la designazione di una Direzione generale, responsabile, quale definita ai punto 4.2 e 4.3 e con la creazione di un organo consultivo specifico.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, presentato conformemente alle disposizioni del Regolamento interno, è stato respinto nel corso dei dibattiti.

Emendamento proposto da Pricolo e Bento Gonçalves.

Paragrafo 4.10

Sostituire la frase « La recente riforma della PAC costituisce in proposito una pesante ipoteca per l'avvenire delle attività agricole e per il mondo rurale in generale », contenuta nel paragrafo 4.10, con la seguente:

« Le modifiche intervenute con la recente riforma della PAC, se seguite da un negoziato dell'Accordo Generale sulle Tariffe doganali e sul Commercio (GATT) che ne travalicasse il contenuto attuale, potrebbero provocare ulteriori negative conseguenze all'agricoltura comunitaria, in particolare a quella situata nelle regioni sfavorite, dove il tasso di ruralità è predominante. »

Motivazione

La riforma della PAC ha segnato il passaggio da una politica dei redditi attuata mediante i prezzi ad una politica dei redditi attuata mediante l'aiuto diretto (aiuto all'ettaro).

È troppo presto per esprimere sulla riforma della PAC un giudizio così nettamente negativo, come fa il relatore.

Il problema attuale è, invece, quello del GATT: cioè a dire il rischio che le conclusioni del negoziato si traducano in nuovi e maggiori limiti o condizionamenti del potenziale di produzione agricola della Comunità.

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 37, voti contrari: 43, astensioni: 21.

Parere in merito alla terza relazione annuale sull'attuazione della riforma sui fondi strutturali 1991

(93/C 161/12)

La Commissione, in data 18 novembre 1992, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla « Terza relazione annuale sull'attuazione della riforma dei fondi strutturali 1991 »

La Sezione « Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica » incaricata di preparare i lavori in materia, ha approvato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Quevedo Rojo, il 20 aprile 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 29 aprile 1993, nel corso della 305ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il documento è presentato in ottemperanza all'obbligo della Commissione, previsto dall'articolo 16 del Regolamento (CEE) n. 2052/88, di presentare annualmente al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, una relazione sull'attuazione della riforma avviata nel 1989.

1.2. La relazione si ricollega direttamente alla Comunicazione della Commissione al Consiglio COM(92) 84 « Le politiche strutturali comunitarie — Bilancio e prospettive », del 18 maggio 1992, che è stata già oggetto di un parere del Comitato.

1.3. Nel documento precedente si forniva una visione d'insieme, mentre la relazione in oggetto, lavoro di pregevole qualità, si concentra sull'esercizio 1991, analizzando lo sviluppo nelle azioni dal punto di vista dello stato di avanzamento dei quadri comunitari di sostegno e di altre risorse finanziarie collegate.

1.4. Se nel 1989, per via del ritardo con cui è stata avviata la riforma, non si sono sentiti nei diversi Stati beneficiari gli effetti finanziari della riforma, e se nel 1990 ci si è concentrati sull'elaborazione delle varie forme di intervento, nel 1991 si è potuto assistere alla vera e propria mobilitazione dei fondi comunitari, grazie alle corrispondenti approvazioni da parte della Commissione e l'effettiva realizzazione delle azioni da parte degli Stati membri.

2. Aspetti significativi dell'attuazione della riforma durante il 1991

Vanno menzionati i seguenti punti significativi ripresi nella relazione della Commissione:

2.1. *Esecuzione finanziaria*

2.1.1. Da un punto di vista finanziario, la riforma dei fondi strutturali sta proseguendo secondo le previsioni. Alla fine del 1991, il livello di impegni era quello previsto nei piani di finanziamento dei quadri comunitari di sostegno (QCS) per gli obiettivi 1, 2, 3 e 4 e l'88 % di quello previsto per l'obiettivo 5b, che risente della tardiva approvazione dei QCS corrispondenti. Gli stanziamenti di pagamento coprono in media il 70 % degli impegni contratti.

2.2. *Obiettivo 2*

2.2.1. Il 1991 ha visto la fine della prima fase d'attuazione della riforma per l'obiettivo 2 che ha fatto registrare un'esecuzione finanziaria molto soddisfacente (96 % di impegni) e si sono recuperati i ritardi accumulati all'inizio, ricorrendo a tal fine, in alcuni casi, alla richiesta di proroga d'esecuzione per vari mesi.

2.2.2. La Commissione ha deciso di prorogare fino alla fine del 1993 l'elenco delle zone dell'obiettivo 2, allo scopo di garantire una certa continuità con la fase precedente; si sono adottati nuovi QCS per le corrispondenti regioni per il periodo 1992/1993, che includono priorità d'intervento coincidenti per la maggior parte con quelle stabilite per la prima fase 89-91.

2.3. *Obiettivo 5b*

2.3.1. Nel 1991, è stata avviata la maggior parte del programma corrispondente all'obiettivo 5b, con un certo ritardo rispetto agli altri obiettivi, e sono stati

approvati un totale di 61 programmi operativi che sono andati ad aggiungersi ai 5 approvati nel 1990.

2.4. *Iniziative comunitarie*

2.4.1. Per quanto riguarda le iniziative comunitarie, alla fine del 1991 la Commissione aveva deciso delle assegnazioni che coprivano praticamente tutti gli stanziamenti previsti per le stesse (3 800 milioni di ECU). Nel 1991 è stato approvato un totale di 123 forme d'intervento corrispondenti a iniziative comunitarie.

3. **Osservazioni generali**

3.1. *Valutazione generale*

Il Comitato considera che gli obiettivi fissati nella riforma del 1988 siano tuttora validi e che i fondi, in considerazione del successo dell'applicazione delle politiche strutturali, vadano incrementati nei prossimi anni. Il potenziamento dei fondi strutturali eviterà il rischio di perdere parte dei benefici ottenuti fino ad ora e di compromettere i timidi progressi realizzati verso la coesione economica e sociale.

3.2. *Partecipazione degli operatori economici e sociali*

3.2.1. La relazione della Commissione non include alcun riferimento concreto alla partecipazione degli operatori economici e sociali nell'attuazione della riforma dei fondi strutturali. I cenni a tale tema sono molto vaghi, malgrado la Commissione abbia riconosciuto in varie occasioni la sua importanza. Il Comitato chiede che nella relazione sull'attuazione della riforma nel 1992, la Commissione includa un bilancio delle modalità con cui si sta concretizzando tale partecipazione sociale dal 1989 nei vari paesi comunitari, sotto i tre aspetti fondamentali della programmazione, della sorveglianza e della valutazione e ciò a tutti i livelli, regionale, nazionale e comunitario.

3.2.2. Il Comitato chiede inoltre alla Commissione di essere tenuto al corrente di tutte le operazioni da essa avviate per incentivare la partecipazione delle parti sociali e delle difficoltà incontrate nel realizzarle.

3.2.3. Il Comitato desidererebbe che dalle prossime relazioni della Commissione si potesse stabilire con precisione se le sovvenzioni globali introdotte abbiano o no dimostrato di essere particolarmente efficaci ai fini dell'attuazione del principio della compartecipazione.

3.3. *Approccio plurifondo*

3.3.1. La Commissione insiste da tempo perché gli Stati membri presentino programmi d'intervento plurifondo. Sebbene tale idea dell'approccio integrato sia, in linea di principio, interessante per realizzare un'azione coordinata sul territorio, in pratica tale tipo d'interventi comporta una gestione complicata. Ciò è dovuto al fatto che le strutture di gestione, sia comunitarie che nazionali, non dispongono ancora di norme di funzionamento e di amministrazione comuni, cosa che rende difficile il necessario coordinamento. L'elaborazione dei programmi operativi che includono azioni di Fondi diversi non assicura la complementarità reale di dette azioni se queste alla fine sono gestite e seguite in modo parcellizzato. Il Comitato invita la Commissione e gli Stati membri ad approfondire tale tema ed a cercare una formula che garantisca realmente la sinergia tra le azioni cofinanziate da Fondi diversi all'interno di una stessa forma d'intervento, eliminando gli effetti opposti derivanti dalla divisione della gestione amministrativa dei fondi. In definitiva, il problema èquello di conseguire un maggior coordinamento a tutti i livelli: a quello comunitario e a quello delle strutture amministrative degli Stati membri.

3.4. *Semplificazione*

3.4.1. Si apprezzano gli sforzi della Commissione per migliorare le sue procedure interne d'istruzione delle pratiche riducendo i termini che, tuttavia, non si può fare a meno di considerare ancora troppo lunghi e burocratici. Il Comitato invita la Commissione a potenziare tali sforzi di semplificazione già avviati, dedicando più attenzione al controllo dell'esecuzione e alla sorveglianza dei programmi e riducendo contemporaneamente i termini di approvazione.

3.4.2. Tale semplificazione dovrebbe riguardare successivamente tutti gli obiettivi nello stesso modo, senza discriminare in funzione dell'ammontare dei fondi destinati all'uno o all'altro obiettivo.

3.5. *Addizionalità*

3.5.1. Il principio secondo il quale l'intervento comunitario dovrebbe venire ad aggiungersi alla spesa nazionale e regionale in ciascuno Stato membro è fondamentale per la messa in atto dei fondi strutturali. Sono degni di lode gli sforzi della Commissione per ottenere le informazioni necessarie alla verifica dell'addizionalità. Tuttavia, dalla relazione risulta chiaramente che alcuni Stati membri sono riluttanti o semplicemente poco disposti a fornire alla Commissione le informazioni necessarie.

3.5.2. La verifica del rispetto del principio di addizionalità si è rivelata un compito complesso e laborioso sia per la Commissione che per gli Stati membri che devono elaborare e fornire i dati.

3.5.3. Nel quadro della compartecipazione, e considerata l'importanza che il principio di addizionalità ha avuto e deve continuare ad avere nell'attuazione dei fondi strutturali, il Comitato sollecita la Commissione a tenere in maggiore considerazione le differenze amministrative e di bilancio che esistono nei vari Stati membri soggetti a tale principio, nonché le possibilità reali di raccogliere i dati statistici necessari con il grado di aggregazione richiesto dalla Commissione. Tutto ciò richiederebbe che il principio di addizionalità fosse definito in modo più preciso, che si stabilisse concretamente a quali livelli debba essere verificato e che si precisassero le modalità di verifica.

3.6. *Sorveglianza*

3.6.1. L'esperienza acquisita grazie allo svolgimento concreto dei lavori dei comitati di sorveglianza durante il 1991, ha determinato la decisione della Commissione di semplificare i meccanismi e le procedure d'attuazione degli interventi strutturali (decisione della Commissione del 29 maggio 1991), ampliando le competenze di detti comitati all'approvazione di modifiche di programmazione, rendendo così più agile l'esecuzione delle azioni.

3.6.2. Il Comitato ritiene che tale impostazione, volta a rendere flessibili le procedure di gestione debba continuare a orientare le decisioni della Commissione, come è successo in questo caso, in omaggio ad una maggior efficacia nella gestione dei fondi comunitari.

3.7. *Controllo finanziario*

3.7.1. Considerando che l'aspetto del controllo dell'azione degli Stati membri è fondamentale per assicurare la corretta attuazione dei fondi comunitari e senza scartare la necessità di mantenere ed anche rafforzare detti controlli, sembra opportuno richiamare l'attenzione della Commissione al fine di:

1) conseguire l'adeguato coordinamento dei controlli effettuati dalle diverse istanze comunitarie, in primo luogo tra le stesse unità della Commissione [rispettivamente Direzione Generale (DG) XX e DG XVI, V e VI, Uclaf], ma anche con altri organi comunitari, come la Corte dei Conti, cercando di evitare che si accumulino i controlli su uno stesso programma o una stessa regione, lasciando senza alcun controllo altri programmi e altre regioni;

2) ridurre la lentezza del circuito finanziario nel suo tratto «comunitario» (Commissione-organismo nazionale che riceve i fondi), che dovrebbe indurre la Commissione a ristrutturare detto circuito, eliminando tutte le fasi interne od esterne non indispensabili. In alcuni casi, gli Stati membri hanno denunciato la partecipazione di istituti finanziari che non fanno altro che ritardare l'arrivo effettivo dei fondi ai beneficiari. In tutti i casi, è necessario che il circuito di trasmissione sia quanto più breve possibile;

3) in nessun caso la Commissione deve lavorare partendo dall'ipotesi che ai ritardi nell'arrivo dei fondi comunitari si possa ovviare con un prefinanziamento nazionale; ciò infatti comporta un alto costo in termini finanziari e di opportunità per tutti gli Stati membri.

3.8. *Valutazione*

3.8.1. Valutazione delle politiche strutturali

3.8.1.1. Il Comitato sollecita la Commissione perché continui a sviluppare i lavori valutativi già avviati, intensificando lo scambio di informazioni e l'elaborazione di metodologie comuni. Il Comitato auspica il coinvolgimento delle parti sociali su questo tema. D'altro canto, considera insufficienti le informazioni contenute nel documento in esame, in cui i riferimenti a tale tema sono generali, e non si precisa quali studi di valutazione siano stati avviati concretamente e quali siano i loro risultati in ordine al grado di efficienza nell'attuazione dei fondi strutturali.

3.8.2. Il Comitato chiede che nella relazione sull'attuazione della riforma per il 1992, la Commissione includa informazioni più dettagliate su tale tema che integrino l'impostazione finanziaria del documento con aspetti più qualitativi, come quelli relativi all'impatto socioeconomico dei fondi strutturali. Tale visione più globale deve altresì includere informazioni su tutto ciò che gli Stati membri stanno facendo a livello nazionale nel campo della valutazione.

3.8.3. Valutazione di altre politiche comunitarie

3.8.3.1. Il Comitato ribadisce alla Commissione la necessità di realizzare, inoltre, una valutazione di tutte le politiche comunitarie, analizzandone le ripercussioni sulla coesione nella Comunità. Tale valutazione già è stata chiesta dal Comitato; sarebbe necessario prendere in considerazione le conseguenze per le regioni assistite da fondi strutturali dei cambiamenti apportati ad altri aspetti delle politiche comunitarie.

3.9. Si è constatato che in alcuni Stati membri vi è un prelievo fiscale sui fondi strutturali che pervengono alle imprese quando queste sono i destinatari finali dei fondi. Poiché si ritiene che si tratti di un punto importante, il Comitato raccomanda alla Commissione di istituire un gruppo di studio che esamini la situazione in questo campo nei vari Stati membri.

4. Osservazioni particolari

4.1. *Obiettivo 2*

4.1.1. Il Comitato ritiene opportuno ricordare che la concentrazione delle risorse e la continuità nell'applica-

zione della politica regionale per quanto riguarda le zone beneficiarie devono rimanere assi prioritari della politica strutturale comunitaria. In tal senso approva la decisione di prorogare per due anni ancora, fino alla fine del 1993, l'elenco delle zone dell'Obiettivo 2, assicurando in tal modo una certa continuità con la fase precedente.

4.1.2. Il Comitato ritiene che sarebbe auspicabile che la Commissione desse prova di maggiore trasparenza nella distribuzione delle dotazioni finanziarie tra gli Stati, ciò specialmente in considerazione della seguente fase di attuazione della politica strutturale comunitaria durante il periodo 1994-1999.

4.1.3. Per quanto riguarda le priorità d'intervento nel quadro dell'Obiettivo 2 e in una prospettiva di azione basata nell'approccio integrato, il Comitato ricorda che si dovrebbe tener conto della diversa situazione di partenza delle regioni dell'Obiettivo 2 nei vari Stati membri; alcune di queste regioni soffrono di carenze infrastrutturali che rendono necessario un aiuto per le infrastrutture, tra le quali quelle di trasporto, come prerequisito che consenta loro di pervenire ad un adeguato sviluppo economico.

4.2. *Obiettivi 3 e 4*

4.2.1. In considerazione della prevalenza delle azioni di formazione rispetto agli aiuti all'assunzione (questi ultimi hanno rappresentato soltanto il 7% dei QCS degli Obiettivi 3 e 4) e considerate le attuali condizioni economiche che comportano un ritmo di crescita inferiore e pertanto meno creazione e addirittura perdita di posti di lavoro, il Comitato ritiene che potrebbe essere opportuna una ridefinizione delle condizioni di concessione di aiuti da parte del Fondo sociale europeo, cercando di rendere più incentivante per le imprese l'assunzione di disoccupati di lunga durata.

4.3. *Iniziative comunitarie*

4.3.1. Il Comitato invita la Commissione a rendere più trasparanti le decisioni di ripartizione degli stanziamenti disponibili per ciascuna iniziativa comunitaria, in quanto ritiene che ogni distribuzione finanziaria tra gli Stati debba essere basata su criteri oggettivi. Ciò inoltre eviterà che gli Stati presentino richieste superiori alle disponibilità finanziarie, come è successo finora per ignoranza dei criteri di distribuzione e degli importi, che la Commissione comunica solo all'ultimo momento, cosa che li induce a supporre che presentando domande per importi superiori potranno alla fine ottenere contributi più elevati. Tutto ciò ha comportato un eccessivo protrarsi dei negoziati sulle iniziative e delle relative formalità, fatto che a parere del Comitato deve essere evitato.

4.3.2. Il Comitato considera che la flessibilità geografica che ha permesso di applicare talune iniziative in regioni non ubicate negli obiettivi 1 e 2 o 5b), vada utilizzata con riserve sufficienti per assicurare che non venga snaturato il principio di concentrazione nell'utilizzazione dei fondi strutturali, senza dimenticare, inoltre, che questi devono essere impiegati in ogni caso all'interno del territorio comunitario.

4.3.3. Il Comitato raccomanda che sia per le iniziative comunitarie, come per il resto degli interventi per gli obiettivi 1, 2 e 5b), la Commissione ammetta in via generale le percentuali massime d'intervento previste nei regolamenti, specialmente nel caso dell'Obiettivo 1.

4.4. *Azioni innovatrici*

4.4.1. Il Comitato ritiene auspicabile che la Commissione, in omaggio alla maggiore trasparenza che deve caratterizzare tutte le sue azioni, fornisca più ampie informazioni agli Stati membri sulle possibilità finanziarie di strumenti come l'articolo 10 del Regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), l'articolo 1 del Regolamento del FSE, nonché l'articolo 8 del Regolamento (CEE) n. 4256/88 del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). Essa dovrebbe in particolare dare informazioni sulle dotazioni annuali, sull'eventuale distribuzione per Stati e sui criteri che utilizza per accettare o rifiutare le richieste che le vengono presentate in tale contesto.

4.5. *Altri strumenti finanziari*

4.5.1. Prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI)

4.5.1.1. In considerazione dei risultati poco lusinghieri ottenuti fino a questo momento, il Comitato considera che la Commissione dovrebbe, insieme con la BEI, riesaminare la regolamentazione comunitaria e/o gli statuti della BEI in modo che si mettano in funzione i meccanismi necessari per assicurare un vero coordinamento tra i due strumenti finanziari. Il Comitato, dal canto suo, inizierà tra breve un lavoro a questo riguardo.

4.5.2. Prestiti della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)

4.5.2.1. La relazione mette in evidenza che lo strumento dei prestiti CECA continua ad avere una importanza significativa, soprattutto nelle regioni dell'Obiettivo 2. Si dovrebbero tuttavia rafforzare i meccanismi di coordinamento tra tale procedura e quella dei Fondi strutturali.

4.6. *Attuazione dei fondi per obiettivi*

4.6.1. Nel 1991 il 75,2 % del FESR è stato destinato all'Obiettivo 1, quota inferiore all'80 % stabilito per regolamento. Il Comitato considera che bisognerà vigilare affinché durante gli ultimi due anni dell'attuazione della riforma — 1992 e 1993 — tale deviazione non aumenti, bensì si raggiunga l'obiettivo della concentrazione a favore delle regioni dell'Obiettivo 1 che è stato fissato all'atto di approvare le linee direttrici della riforma nel 1989.

Fatto a Bruxelles, il 29 aprile 1993.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN