

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 101

42° anno

12 aprile 1999

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
		
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di gennaio 1999	
1999/C 101/01	Parere del Comitato economico e sociale sulla «XXVII ^a Relazione sulla politica di concorrenza 1997»	1
1999/C 101/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario»	6
1999/C 101/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a misure contro le emissioni di inquinanti gassosi e particelle inquinanti prodotte dai motori destinati alla propulsione dei trattori agricoli o forestali e recante modificazione della Direttiva 74/150/CEE del Consiglio »	13
1999/C 101/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 78/548/CEE del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al riscaldamento dell'abitacolo dei veicoli a motore»	15

Prezzo: 19,50 EUR

IT

(segue)

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70% — Milano.

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario (segue)</u>	<u>Pagina</u>
1999/C 101/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sui trasporti e sul CO ₂ : Per un approccio comunitario»	17
1999/C 101/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sull'uso di autobus di linea o granturismo aventi una lunghezza massima di 15 metri»	22
1999/C 101/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Decisione n. 1254/96/CE che stabilisce un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia»	25
1999/C 101/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa ad una strategia per rendere più funzionale l'assistenza reciproca in materia di recupero di crediti e contenente una «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 76/308/CEE del Consiglio relativa all'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da operazioni che fanno parte del sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, nonché dei prelievi agricoli, dei dazi doganali, dell'imposta sul valore aggiunto e di talune accise»»	26
1999/C 101/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso»	30
1999/C 101/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i medicinali orfani»	37
1999/C 101/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il Regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 1408/71 (Modifiche varie 1998)»	41
1999/C 101/12	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)»	43
1999/C 101/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modificazione della Direttiva 88/609/CEE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originari dei grandi impianti di combustione»	55
1999/C 101/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo»	60
1999/C 101/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica», e — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 77/780/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio»	64

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
1999/C 101/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione»	71
1999/C 101/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda il regime del diritto a deduzione dell'imposta sul valore aggiunto», e — alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio riguardante le misure di controllo, le misure relative al sistema di restituzione e le misure di cooperazione amministrativa necessarie per l'applicazione della Direttiva 98/xxx/CE»	73
1999/C 101/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, per quanto riguarda l'aliquota normale, la Direttiva 77/388/CEE sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto»	87
1999/C 101/19	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 79/373/CEE relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali e 96/25/CE relativa alla circolazione di materie prime per mangimi»	89

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale sulla «XXVIIª Relazione sulla politica di concorrenza 1997»

(1999/C 101/01)

La Commissione, in data 24 aprile 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla «XXVIIª Relazione sulla politica di concorrenza 1997».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata dell'elaborazione dei lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere in data 19 gennaio 1999 in base al rapporto introduttivo del relatore Sepi.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360ª sessione plenaria, con 37 voti favorevoli, 3 contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale esprime innanzitutto il suo apprezzamento per il fatto che il XXVIIº Rapporto sulla concorrenza sia preceduto da una introduzione del commissario Van Miert che indica le prospettive, il ruolo e gli obiettivi generali di questo settore.

1.2. Il Comitato è stato, infatti, sempre favorevole a concepire l'attività della Commissione sulla politica della concorrenza come uno strumento per perseguire gli obiettivi generali di politica economica dell'UE e non come un fine in sé.

1.3. In numerosi pareri⁽¹⁾ relativi ai rapporti passati è stato sottolineato come si dovevano evitare concezioni troppo giuridiciste e formali di questa politica, per puntare ad una maggiore aderenza alla dinamica della vita economica e della società europea.

1.4. Per questo va sottolineata questa innovazione, che riteniamo non sia solo formale, tesa a fare di questo rapporto non soltanto un rendiconto di comportamenti

degli organi responsabili, ma anche ad indicare le prospettive future entro cui intende muoversi la Commissione.

1.5. Ci sembra infatti questo un messaggio importante per gli operatori economici e più in generale per i cittadini europei che ne possono tenere conto nelle loro scelte.

1.6. Una impostazione di questo genere è d'altro canto essenziale nel momento in cui l'integrazione economica fa un salto di qualità attraverso l'UME, il completamento del mercato interno e mentre si profila all'orizzonte l'allargamento dell'UE.

1.7. È altrettanto importante in questa prospettiva, che continui l'opera di sistemazione «legislativa» per perfezionare e rendere più coerente l'applicazione del Trattato.

1.8. Va infine sottolineato, in questi punti introduttivi, l'importanza crescente per alcuni prodotti e servizi della globalizzazione dei mercati di cui bisogna sempre di più tener conto nel valutare l'applicazione effettiva degli articoli del Trattato in quanto essa era appena agli inizi quando gli articoli del Trattato furono redatti.

⁽¹⁾ «Rapporti politica di concorrenza»: GU C 73 del 9.3.1998; GU C 75 del 10.3.1997 e GU C 39 del 12.2.1995.

1.9. La Commissione perciò deve tenere conto delle imprese europee che operano sul mercato internazionale, per cui è necessario applicare la normativa tenendo conto di questo quadro più ampio.

1.10. Il Comitato rileva che il suo parere viene deliberato in tempi troppo lontani dagli avvenimenti contenuti nel rapporto della Commissione, auspica perciò una riduzione dei tempi della presentazione e della comunicazione tra Commissione e CES al fine di rendere più tempestivo ed efficace l'impatto del parere sulle altre istituzioni.

2. Il Rapporto

2.1. Come si è già detto esso è preceduto da una introduzione politica del Commissario responsabile Van Miert, che sottolinea il rapporto tra politica della concorrenza e gli obiettivi economici complessivi dell'UE.

2.2. Il rapporto prende atto del nuovo quadro offerto dal Trattato di Amsterdam e in particolare il nuovo articolo 7d relativo ai servizi di interesse generale ed alla loro funzione per favorire la coesione economica e sociale.

2.3. La Commissione sottolinea la necessità di ammodernamento della politica della concorrenza che resta «sostanzialmente ancorata agli albori del mercato comune».

2.4. Per quanto riguarda la politica antitrust, il rapporto sottolinea lo sforzo di ammodernamento, sia per quanto riguarda le restrizioni verticali della concorrenza che dovrebbero concludersi nel 1998 con concrete misure legislative, sia per quanto riguarda gli accordi orizzontali, su cui si è appena avviato l'iter. Tre sono gli obiettivi: «l'adeguamento degli strumenti giuridici e l'aumento della loro efficacia, la trasparenza e il principio di sussidiarietà».

2.5. Sulle concentrazioni il rapporto indica la revisione del regolamento (CEE) n. 4064/89 del Consiglio che lo semplifica e lo rende più efficiente, in particolare definendo una nuova nozione di «impresa comune», e ribadendo il principio, per le concentrazioni transfrontaliere, dell'unicità di competenza.

2.6. Va sottolineata l'importanza della comunicazione sulla nuova definizione degli accordi di «importanza minore» che non ricadono «normalmente» nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1 del Trattato CE.

2.7. Un altro aspetto innovativo è stato la fissazione dei criteri e delle pratiche di collaborazione della Commissione con le autorità nazionali sulla concorrenza, che ribadisce il principio di unicità dell'autorità competente.

2.8. Per quanto riguarda gli aiuti di Stato, l'iniziativa normativa è stata importante, con una proposta di regolamento sugli aiuti di Stato orizzontali ed una poi pubblicata nel 1998 sulle procedure applicabili agli aiuti di Stato. Sempre a proposito degli aiuti di Stato la Commissione ha pubblicato una comunicazione per «chiare e rafforzare l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato in relazione ai regimi fiscali in modo da ridurre le distorsioni della concorrenza nel mercato unico»⁽¹⁾.

2.9. La Commissione dichiara che l'allargamento dell'UE porterà inevitabilmente ad affrontare ardue difficoltà nel controllo degli aiuti di stato.

2.10. L'anno 1997 ha visto «un'attività di controllo» particolarmente intensa. Sono stati 1338 i casi di cui la Commissione si è occupata con un aumento significativo di 92 casi rispetto al 1996, anche se, mentre i casi di aiuti di Stato sono rimasti sostanzialmente stabili, quelli relativi alle concentrazioni sono cresciuti del 31 %. Del totale dei casi sono stati portati a soluzione 1165.

2.11. La Commissione sottolinea a più riprese i successi ottenuti nel settore della liberalizzazione dei servizi pubblici, «nel rispetto del principio di accessibilità a tutti i cittadini dell'Unione europea». In particolare i progressi si sono registrati nei trasporti e nelle telecomunicazioni. Il problema essenziale per il futuro è individuato nella liberalizzazione del settore dell'energia.

2.12. Per quanto riguarda le relazioni internazionali, la Commissione nel suo rapporto sottolinea i due problemi essenziali e cioè l'introduzione della normativa sulla concorrenza nei paesi candidati e la collaborazione con le autorità della concorrenza extraeuropea e in particolare con la commissione antitrust USA.

3. Alcune osservazioni generali

3.1. L'introduzione politica, nel sottolineare l'impegno della DG IV a perseguire attraverso la politica della concorrenza anche gli obiettivi sociali generali dell'UE, fa emergere come nel passato questa prospettiva fosse stata talvolta trascurata. Pur ribadendo i grandi meriti della DG IV nel suo sforzo di modernizzazione delle economie e delle società europee, e anche per i vantaggi apportati ai consumatori, il CES ha rilevato a sua

⁽¹⁾ GU C 384 del 10.12.1998.

volta un eccessivo formalismo e chiede inoltre alla Commissione d'impegnarsi ulteriormente per pubblicizzare nell'opinione pubblica i risultati delle sue attività.

3.2. L'UEM, come afferma l'introduzione, e anche, aggiungiamo, il Mercato unico, punteranno ad una vasta ristrutturazione delle strutture economiche; ciò non potrà non determinare la crescita di concentrazioni, d'altro canto non sempre negativa per la competitività europea in alcuni mercati globalizzati, di qui la necessità di una più dinamica vigilanza per impedire svantaggi per i consumatori e gli altri soggetti che intervengono sul mercato.

3.3. Il Comitato intende sottolineare che nei prossimi anni mutamenti interni (UEM, Mercato unico, ecc.) ed esterni (allargamento, cooperazione internazionale) imporranno una riflessione sul rapporto tra i nuovi compiti e le risorse necessarie ad affrontarli, nel senso che i nuovi compiti e la crescente complessità di quelli già svolti richiederanno maggiori capacità di intervento.

3.4. Il Comitato ritiene che questa congiuntura richieda uno sforzo di riforma in quattro direzioni: una organizzazione del lavoro da rendere più efficiente, una selezione adeguata dei casi da trattare a livello europeo, un decentramento alle autorità nazionali e infine il varo di una normativa più chiara e coerente.

3.5. Un controllo più efficace è infatti condizione necessaria, anche se non sufficiente, per «una convergenza dei prezzi verso il basso», un vantaggio che si attendono i cittadini e i consumatori europei dalla unificazione monetaria.

3.6. Inoltre il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che il previsto aumento delle concentrazioni e delle fusioni rende ineludibile la messa in atto di nuove norme; l'approntamento di strumenti sociali in grado di rendere più agevoli e meno traumatiche sul piano sociale le conseguenti ristrutturazioni; il controllo sulla creazione di cartelli, più o meno espliciti, che la moneta unica potrebbe rendere più facili.

3.7. Il vertice di Lussemburgo indica, per una efficace politica dell'occupazione, di «orientarsi su regimi di aiuti che favoriscano l'efficienza economica e l'occupazione senza peraltro comportare distorsioni della concorrenza». Alla definizione di questi orientamenti è urgente che la Commissione, anche sotto l'aspetto della politica della concorrenza, formuli le sue idee e definisca gli strumenti adeguati a perseguirli.

3.8. Nell'introduzione si prende atto di questa esigenza senza indicare come affrontarla, in particolar modo non è chiaro se si intende collocare questo obiettivo

come risultato indiretto dell'aumento di competitività o se invece, come sembra indicare il vertice di Lussemburgo, si stanno elaborando alla luce dell'obiettivo occupazione nuovi criteri per gli interventi della Commissione.

3.9. La necessità di un ammodernamento degli strumenti e delle procedure è per altro presente anche per quanto riguarda la liberalizzazione dei servizi pubblici, in cui l'equilibrio tra mercato e accessibilità ai servizi da parte dei cittadini ha bisogno di ulteriori approfondimenti per l'applicazione dell'articolo 7d del Trattato di Amsterdam.

3.10. Un capitolo lasciato in passato alla esclusiva sovranità degli Stati membri, ma oggi di notevole interesse per l'avvento della moneta unica e la crescita della concorrenza, è quello della fiscalità e dei contributi sociali. Alcuni Stati chiedono di procedere ad un coordinamento. Il Comitato ritiene che senza di essa si possono determinare gravi distorsioni della concorrenza e di una evoluzione nei carichi fiscali che favorisce l'aumento dell'imposizione sul lavoro, riducendola sulle rendite finanziarie.

3.11. In ogni caso su questi nuovi temi della politica comunitaria, diventa sempre più necessario l'allargamento del dialogo tripartito tra tutte le parti interessate anche sotto l'aspetto della concorrenza sulle politiche sociali e industriali dell'UE.

3.12. La politica di concorrenza dell'Unione europea deve essere uno strumento vivo, in piena sintonia con il mercato e la sua evoluzione, e di conseguenza vigile all'analisi ed alla presa di decisioni per poter reagire al mutare delle circostanze (come ammette la stessa Commissione al punto 2.3). A titolo esemplificativo, giova evidenziare la concentrazione nel settore della distribuzione di prodotti di consumo e la relazione di dipendenza economica che detta situazione sta creando nei confronti dell'industria, la posizione dell'industria della difesa o ancora taluni accordi tra categorie professionali sulle tariffe minime; anche se questi settori presentano aspetti delicati, possono avere effetti sulla competitività generale.

3.13. Dopo la vicenda McDonnell Douglas/Boeing, riappare in ben altri settori il problema dei controlli internazionali per alcune materie prime e per alcuni settori a tecnologia avanzata, una politica della concorrenza globale richiede anche strumenti di controllo internazionali. Il Comitato incoraggia la Commissione a proseguire in tal senso i negoziati in corso.

3.14. In alcuni settori tecnologici, in aree economiche extraeuropee vigono pratiche di sostegno pubblico molto più estese e variegate che nella UE. Il Comitato ritiene che la Commissione deve interrogarsi sulla necessità di dotarsi di strumenti di politica industriale simili, per evitare che in questi settori, strategici per l'economia

(spazio, difesa, aeronautica) e, che hanno un mercato globale, l'industria europea sia sfavorita.

4. Osservazioni particolari

4.1. Numerosi pareri⁽¹⁾ (aiuti di Stato, regolamento sulle restrizioni verticali, ecc.) del Comitato hanno già definito una posizione sui singoli atti normativi e sulle comunicazioni della Commissione. Questo parere su di essi non si esprime riconfermandone la validità. Va tuttavia sottolineato che l'importanza delle iniziative «legislative» (regolamenti e direttive) o quasi legislative (comunicazioni) della Commissione sta prevalendo su quella «giurisprudenziale», come aveva chiesto il Comitato in precedenti pareri⁽²⁾.

4.2. È in atto una tendenza a decentrare una parte della politica della concorrenza sulle autorità nazionali. Il Comitato è d'accordo per evitare un affollamento delle pratiche a Bruxelles; ritiene tuttavia che ciò implichi un processo di armonizzazione delle regole e la costituzione di autorità della concorrenza in tutti i paesi con gli stessi poteri sostanziali attribuiti alla Commissione dai Trattati; gli Stati membri devono evitare che il decentramento determini sfasature e incoerenze nell'applicazione della normativa.

4.3. Il Comitato fa notare a questo proposito che la Comunicazione della Commissione, di cui al paragrafo 12 del rapporto, non ha carattere obbligatorio nei confronti degli Stati membri, per cui è necessaria la massima attenzione soprattutto in quei casi in cui le autorità nazionali non dispongono di strumenti adeguati per far rispettare la normativa europea.

4.3.1. A questo proposito le nuove proposte di regolamento e la politica relativa alle restrizioni verticali, devono dare, a parere del Comitato, maggiore rilevanza ai dati di mercato, piuttosto che ad astratte definizioni giuridiche.

4.4. Il Comitato sottolinea la necessità di dare luogo ad un vasto progetto di rinnovamento delle regole che dia sostanza legislativa alla prassi della Commissione e alla giurisprudenza della Corte per offrire razionalità e trasparenza ai cittadini europei e permettere agli Stati candidati di adeguarsi rapidamente. In questo senso vanno valutate con favore le proposte della Commissione, in particolare quella relativa alle procedure per il controllo e le sanzioni sugli aiuti di stato illegittimi perché indica un metodo di intervento teso ad ovviare alle differenze nei diritti commerciali degli Stati membri.

4.5. Sulla fiscalità o i contributi sociali è invece necessario, alla luce di quanto detto sopra e delle posizioni assunte dalla Commissione, di avviare una riflessione approfondita che punti ad un progetto di regolamentazione sotto l'aspetto della concorrenza del «codice di condotta» recentemente preannunciato dalla Commissione. Il Comitato si appresta a fornire da parte sua un contributo a questo dibattito che spera si concluda rapidamente con risultati concreti.

4.6. I tempi delle decisioni sono a volte eccessivi: il Comitato sottolinea la necessità di stabilire perciò dei tempi perentori per la conclusione del loro iter in tutti i campi di applicazione di questa politica.

4.7. Per quanto riguarda il bilancio statistico il Comitato fa notare che i casi di notifica di concentrazioni sono aumentati ma è diminuito il numero delle violazioni rispetto al 1996; il contrario è successo per gli aiuti di Stato. Ciò dipende ovviamente dalle accelerazioni di alcuni processi economici, tuttavia ci si può domandare se non è il caso di riesaminare i problemi degli aiuti di Stato, soprattutto alla luce dei fenomeni di ristrutturazione cui si è accennato.

4.8. Per quanto riguarda gli aiuti di Stato a finalità regionale di cui all'articolo 92, paragrafo 3, del Trattato, il Comitato prende atto della proposta della Commissione secondo la quale le aree ammissibili al finanziamento a titolo degli obiettivi 1 e 2 dei fondi strutturali dovrebbero coincidere con le aree assistite dagli Stati membri. Pur ammettendo che questa dovrebbe essere la regola generale, il Comitato riconosce altresì che un maggiore sostegno nazionale può essere un corollario dell'intensificazione del grado di concentrazione nell'applicazione degli aiuti strutturali dell'UE e pertanto desidera sottolineare il fatto che gli aiuti di Stato a finalità regionale in forza dell'articolo 92, paragrafo 3, rappresentano uno strumento a sé di politica economica nazionale al quale uno Stato membro dovrebbe poter ricorrere, a sua discrezione, qualora vi siano valide ragioni per farlo.

4.9. In questo quadro non va sottaciuto il fatto che gli aiuti di Stato, con l'attuale regime e malgrado gli sforzi rigorosi della Commissione, restano molto squilibrati a favore dei paesi più grandi.

4.10. Dando seguito a quanto annunciato nella relazione annuale⁽³⁾, e posto che taluni aiuti alla formazione possono essere equiparati ad aiuti di Stato, nel novembre 1998 la Commissione ha pubblicato una «disciplina» in materia di aiuti alla formazione professionale che prevede nuove regole e nuove procedure. Il documento della Commissione introduce un concetto vago, quello della «formazione nell'interesse dell'impresa».

⁽¹⁾ GU C 129 del 27.4.1998; GU C 295 del 29.9.1997; GU C 129 del 27.4.1998; GU C 284 del 14.9.1998; GU C 287 del 22.9.1997.

⁽²⁾ GU C 129 del 27.4.1998; GU C 295 del 29.9.1997.

⁽³⁾ Punto 293.

4.11. Nell'attuale società dell'informazione, in cui la formazione lungo tutto l'arco della vita riveste importanza essenziale, ridurre o ostacolare la formazione dei lavoratori, malgrado gli obiettivi di occupazione e formazione affermati dal Consiglio in diversi vertici, potrebbe rendere ancora più arduo il rispetto degli impegni entro la fine del 1999, ultimo anno dell'attuale periodo di programmazione dei fondi strutturali.

4.12. Va favorito inoltre lo spostamento qualitativo degli aiuti pubblici su obiettivi orizzontali, come la ricerca, le PMI e la formazione professionale, e la riduzione nel contempo degli aiuti pubblici al funzionamento.

4.13. La recente conclusione di un accordo con le autorità antitrust americane è accolta con soddisfazione dal Comitato; resta tuttavia da completare a livello di OCSE e di OMC uno sforzo che porti ad una regolamentazione veramente internazionale, ed alla sua applicazione effettiva.

4.14. La Commissione dovrebbe dotarsi, per far fronte ai suoi compiti sempre più estesi in questo campo, di un apparato di ricerca sulla materia sia al suo interno

che attraverso la promozione di ricerche specifiche all'esterno.

4.15. Oltre al rapporto annuale, che sembra sempre più fruibile da parte degli interessati, va aumentato il flusso dell'informazione durante l'anno per illustrare iniziative particolarmente significative e per rendere noti gli studi che sono stati fatti al fine di definire i casi più importanti.

4.16. Il Comitato è convinto che resta molto arduo il compito di dotare i paesi candidati delle politiche della concorrenza applicate nei paesi membri, malgrado gli sforzi che la Commissione sta facendo in questo senso. Se infatti esse venissero attuate troppo rigorosamente determinerebbero conseguenze sociali drammatiche; d'altronde se tali politiche non fossero attuate, ci sarebbero distorsioni molto estese della concorrenza. Si richiede perciò una fase di transizione che tenga conto non solo degli aspetti economici, ma anche di quelli sociali dell'allargamento anche in questo settore.

4.17. Per quanto riguarda le trattative nell'ambito dell'OMC e negli accordi bilaterali va tenuto conto sempre delle convenzioni sulle condizioni di lavoro dell'OIL che devono trovare un collegamento con le regole del commercio internazionale.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario»⁽¹⁾

(1999/C 101/02)

Il Consiglio, in data 3 luglio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Giesecke, in data 9 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 73 voti favorevoli, 5 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Dopo decenni di tentativi, nel 1992 la Comunità europea ha finalmente raggiunto un accordo in merito a un codice doganale comune che costituisca il regolamento di base del regime doganale europeo. Allora si trattava di un compromesso equilibrato tra studi e filosofie diverse; oggi viene preso a modello dai paesi che vogliono dotarsi di un ordinamento quadro di impostazione moderna in campo doganale.

1.2. Oltre ad armonizzare concetti a volte tra loro assai diversi, il codice doganale ha anche introdotto una maggiore trasparenza e numerose semplificazioni, ed è stato pertanto adottato come fondamento per numerose politiche comunitarie, a partire da quella commerciale e della fiscalità indiretta. Anche nell'ambito della politica agraria si applicano le procedure definite dal codice doganale.

1.3. Nel primo regolamento che istituisce il codice doganale⁽²⁾ era già previsto che entro la fine del 1997 la Commissione presentasse una relazione sugli eventuali adeguamenti necessari soprattutto in vista del completamento del mercato interno.

1.4. Alla luce di questo bilancio provvisorio e delle prime modifiche introdotte a seguito dell'Uruguay Round, ma anche di fronte all'aumento dei casi di frode, la Commissione presenta ora alcune proposte di modernizzazione che appoggiano in special modo l'ambizioso programma d'azione «Dogane 2000»⁽³⁾ e raggiungono l'obiettivo della semplificazione.

1.5. Le caratteristiche salienti di tali proposte — oltre ad alcuni interventi di semplificazione — sono un'accresciuta flessibilità, una migliore procedura di recupero e l'adeguamento della rappresentanza in dogana alle esigenze del mercato interno.

1.6. Le alquanto articolate disposizioni d'applicazione⁽⁴⁾ del codice doganale sono state elaborate in tempi

piuttosto ristretti — si trattava infatti della fase finale della preparazione del mercato interno — e vanno ulteriormente perfezionate in termini qualitativi, nonché aggiornate in considerazione dei recenti sviluppi. Ulteriori interventi si rendono necessari in questo vasto settore, come pure in altri, quali il transito⁽⁵⁾ e i regimi doganali economici.

1.7. Il Consiglio ha convenuto sulla necessità di ripartire la materia da disciplinare — in considerazione delle sue dimensioni — su due livelli, e più precisamente il regolamento di base e le disposizioni d'applicazione, e di accordare alla Commissione una generosa delega di potere in questo campo, pur mantenendo una formula di procedura del comitato che garantisce la partecipazione degli Stati membri.

2. Contenuto della proposta della Commissione

2.1. Il codice doganale nella sua forma riveduta si ispira ad un principio unico — verso cui si orienta peraltro anche il programma d'azione «Dogane 2000» — costituito dall'impiego uniforme di tutte le disposizioni doganali in qualunque punto del territorio doganale comunitario, nonché dalla tutela degli interessi finanziari della Comunità e degli operatori economici.

2.1.1. A quest'ultimo obiettivo mirano in particolare la riforma del regime di transito comunitario, diretta a lottare contro la frode organizzata, e i regimi tariffari preferenziali, la cui cattiva gestione ha assunto in alcuni settori proporzioni preoccupanti.

2.2. Oltre ad un'ulteriore semplificazione delle disposizioni si vuole raggiungere anche una maggiore flessibilità. In questo contesto viene proposto di trovare un equilibrio tra gli interessi in gioco, in considerazione del carattere troppo vincolante delle norme in materia di obbligazione doganale.

2.3. Viene introdotto un nuovo tipo di zona franca caratterizzato da modalità di sorveglianza specifiche, per andare incontro ad alcuni tra i desideri espressi dagli operatori economici.

⁽¹⁾ GU C 108 del 7.4.1998, pagg. 39-41; GU C 228 del 21.7.1998, pag. 8.

⁽²⁾ GU L 302 del 19.10.1992; GU C 60/91, pag. 5.

⁽³⁾ GU C 301 del 13.11.1995, pag. 5.

⁽⁴⁾ GU L 253 dell'11.10.1993; GU L 17 del 21.1.1997.

⁽⁵⁾ GU C 355 del 21.11.1997, pag. 72.

2.4. I regimi doganali economici vigenti subiscono una semplificazione analoga a quella del transito comunitario. Ciò implica una modifica del codice doganale, che diventa in alcuni casi meno vincolante.

2.5. Altre modifiche delle formalità doganali previste dal codice tengono conto del sempre maggiore ricorso all'informatizzazione per le procedure di sdoganamento.

2.6. La Commissione propone inoltre di incrementare l'efficacia della procedura di recupero prolungando in particolare il termine di prescrizione in caso di sospette irregolarità.

2.7. Di fronte alla possibilità esistente in alcuni Stati membri di espletare le procedure doganali facendosi rappresentare da un intermediario, viene proposto che a partire dal 1° gennaio 2002 ai rappresentanti in dogana venga riservata solo l'opzione della rappresentanza indiretta.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con favore le modifiche presentate nella proposta di regolamento in quanto, da un lato, costituiscono un adeguamento del diritto doganale comunitario ai recenti sviluppi e, dall'altro, lo preparano al nuovo millennio.

3.2. Il Comitato sottolinea la necessità di verificare regolarmente, a cadenza periodica, la tollerabilità in termini economici del codice doganale. Le moderne disposizioni doganali influiscono in modo duraturo sulle possibilità, da parte di tutti gli operatori economici all'interno dell'unione doganale, di partecipare agli scambi commerciali a livello internazionale. Le disposizioni vanno pertanto sottoposte a un confronto costante con le esigenze degli operatori. Dal momento che il diritto doganale non costituisce una materia di per sé cristallizzata, una revisione ad intervalli di tempo ben precisi è indispensabile.

3.3. Il Comitato riconosce la necessità di garantire — tramite sistemi di vigilanza intelligenti e commisurati ai rischi — il processo di liberalizzazione dei controlli doganali, che dovrebbe agevolare il compito degli operatori onesti e tener conto del volume di scambi in aumento. In questo senso dovrebbero fornire un contributo importante l'attività operativa dell'UCLAF (Unità di coordinamento della lotta antifrodi) e del previsto ufficio indipendente, nonché il programma d'azione «Dogane 2000».

4. Osservazioni di carattere particolare

Le osservazioni del Comitato seguono fedelmente l'ordine adottato nella proposta di regolamento.

4.1. Adeguamento delle modalità di rappresentanza (Articolo 5, paragrafo 2, secondo comma)

4.1.1. Il Comitato appoggia la modifica proposta in quanto occorre garantire in tutti i settori — senza restrizioni di sorta — la libera prestazione dei servizi, che è una delle quattro libertà fondamentali dell'unione economica.

4.1.2. Al momento di elaborare il codice doganale nel 1992 è stato necessario tener conto di elementi propri di ben dodici regimi doganali nazionali diversi. È stato pertanto necessario coordinare tra loro i diversi aspetti di tali dispositivi nazionali per poterli trasporre in un'unica versione che risultasse accettabile a tutti gli Stati membri. Per tale motivo nell'ambito della rappresentanza diretta è stato introdotto lo status di rappresentante in dogana, traendo ispirazione dal diritto doganale di alcuni Stati membri dove esso era già presente da anni.

4.1.3. Dal momento che, secondo l'opzione della rappresentanza diretta, la responsabilità ai fini del diritto doganale ricade tutta sul rappresentato, questi dev'essere perfettamente libero di scegliere il proprio rappresentante. In questo caso il criterio decisivo non potrà allora consistere in uno status conferito ufficialmente.

4.1.4. La disposizione transitoria in vigore fino al 1° gennaio 2002 appare del tutto motivata in quanto concede agli interessati tempo sufficiente, nell'arco di tre anni, per procedere agli adeguamenti del caso. Sin dall'entrata in vigore di tale modifica (1° gennaio 1999) gli Stati membri dovrebbero però offrire la possibilità della rappresentanza diretta da parte di chiunque, indipendentemente dallo status riconosciuto di dichiarante.

4.1.5. Sotto il profilo della libera prestazione dei servizi il Comitato nutre anche forti riserve circa il mantenimento dello status speciale di rappresentante in dogana per il ricorso alla modalità della rappresentanza indiretta — anche se esso è inteso soltanto come alternativa. Dal momento che tale rappresentante svolge un'attività regolare, l'articolo 64 del codice doganale prevede l'obbligo da parte del dichiarante di essere stabilito nella Comunità, con conseguente disponibilità di una contabilità da poter sottoporre ad accertamenti. La posizione di debitore in relazione non soltanto ai dazi doganali, ma anche al regime fiscale nazionale — per quanto concerne, ad esempio, l'imposta sulla cifra d'affari all'importazione o le accise — dipende anche dall'affidabilità del rappresentante. In questo caso dovrebbe essere sufficiente un'analisi dei rischi condotta dall'amministrazione doganale nazionale competente.

4.2. Tasso di cambio per il valore in dogana (Articolo 35, primo comma)

4.2.1. Nella prospettiva dell'introduzione dell'euro a partire dal 1° gennaio 1999 e del conseguente passaggio alla terza fase dell'unione economica e monetaria, i tassi di cambio pubblicati nei singoli Stati membri non dovrebbero presentare discrepanze di rilievo. Dal momento, però, che solo undici Stati membri adotteranno la moneta unica sin dall'inizio, il Comitato presuppone che le valute nazionali degli altri quattro paesi saranno strettamente collegate all'andamento dell'euro.

Nel periodo di transizione che prevede, fino al 31 dicembre 2001, il corso parallelo dell'euro e delle valute nazionali negli undici paesi aderenti, le parità tra euro e valute nazionali sono fissate dalla Banca centrale europea. I tassi di cambio obbligatori sono stati fissati il 31 dicembre 1998 di concerto con il Consiglio dei ministri tramite un regolamento comunitario pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee lo stesso 31 dicembre ed entrato in vigore il 1° gennaio 1999.

4.2.2. Secondo il Comitato, tuttavia, nel periodo di transizione che si concluderà il 31 dicembre 2001 sono prevedibili alcune difficoltà nella conversione delle valute per la dichiarazione del valore in dogana, dal momento che, stando ad alcuni governi nazionali, alcuni Stati membri intendono adottare l'euro per le procedure doganali interne alla Comunità solo a partire dall'ultimo giorno del periodo di transizione.

4.3. *Termini per la dichiarazione sommaria* (Articolo 49, paragrafo 1)

4.3.1. Il fatto di creare uno stretto collegamento in termini reali tra la merce oggetto di una dichiarazione sommaria e il dichiarante è dettato sostanzialmente da una situazione concreta. Dal momento che, nelle fasi successive, la merce viene regolarmente affidata al dichiarante anche in deposito provvisorio, appare ragionevole e conforme alle prassi invalse addossare allo stesso anche l'obbligo di effettuare la dichiarazione sommaria. Il Comitato tiene tuttavia a precisare che, in caso di dichiarazione sommaria al termine di un'operazione di transito, occorre comunque mantenere la distinzione tra l'obligato principale dell'operazione e la persona che presenta la dichiarazione sommaria.

4.3.2. Qualora in casi diversi da quelli già illustrati fosse coinvolta più di una persona, le modalità di rappresentanza di cui all'articolo 5 permettono comunque di ottenere un risultato valido in termini pratici.

4.4. *Documenti da allegare alla dichiarazione doganale* (Articolo 62, paragrafo 3)

4.4.1. Di fronte alla possibilità, già esistente in alcuni Stati membri, di effettuare la dichiarazione doganale informatizzata o alla prospettiva di introdurre tale alternativa in gran parte degli altri paesi, il Comitato si dichiara particolarmente favorevole all'esenzione dall'obbligo di presentare i documenti giustificativi — ad esempio una fattura o un documento necessario per l'applicazione di un regime tariffario preferenziale (cfr. artt. 218-221 delle disposizioni d'applicazione del codice doganale) quale condizione imprescindibile per l'introduzione della procedura informatizzata. Ritene tuttavia che, in presenza di dubbi fondati o di sospetta falsificazione⁽¹⁾, sia nell'interesse di tutti derogare al principio dell'esenzione dall'obbligo di presentare i documenti giustificativi nell'ambito della procedura doganale informatizzata. Nel caso di merci che possono presentare qualche problema in caso di importazione, come alimenti, bestiame o piante, all'esenzione dall'obbligo di presentare i documenti d'importazione necessari — come certificati sanitari o medici e licenze d'importazione — si arriverà con ogni probabilità solo a seguito di accordi bilaterali concernenti casi singoli.

4.4.2. Per rispondere alla dichiarazione doganale informatizzata dell'operatore commerciale, l'ammi-

nistrazione doganale si avvale dell'interscambio elettronico di dati informatizzati per l'amministrazione, il commercio e il trasporto (UN-Edifact). La rapidità di tale comunicazione, che dipende essenzialmente dai tempi di risposta dell'amministrazione doganale, sarebbe ostacolata dall'obbligo di presentare la documentazione che è indicata in termini generali nell'articolo 62, paragrafo 2. Tale obbligo vanificherebbe in parte i vantaggi dell'interscambio elettronico di dati.

4.4.3. Le condizioni relative ad una dichiarazione informatizzata, ancora da inserire nelle disposizioni di applicazione, dovrebbero prevedere la possibilità che l'operatore commerciale conservi i documenti giustificativi su supporti non solo cartacei, ma anche elettronici — ad esempio CD-ROM, dischetti o microfiche.

4.4.4. Al momento di stabilire il periodo in cui vige l'obbligo di conservare tali documenti giustificativi, sarebbe opportuno, secondo il Comitato, rifarsi ai termini previsti altrimenti dal codice doganale per i documenti doganali (cfr., tra l'altro, artt. 14-17 del codice).

4.5. *Merci equivalenti in regime di perfezionamento attivo* (Articolo 115, paragrafo 4)

4.5.1. La possibilità di vincolare al regime di perfezionamento attivo merci equivalenti precedentemente immesse in libera pratica, di effettuare le operazioni di perfezionamento e di esportare le merci in oggetto prima di importare merci equivalenti esiste solo nell'ambito del regime sospensivo. Allo stato attuale alcune limitazioni a questa alternativa sono previste dall'articolo 569, paragrafo 2, per i prodotti agricoli di cui all'Allegato 78 del regolamento di applicazione del codice doganale⁽²⁾. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia manifestato il proposito di rendere maggiormente flessibile tale disposizione speciale tramite una modifica dell'Allegato 78. Il Comitato presume che, con la modifica proposta, le disposizioni di applicazione comporteranno non soltanto delle limitazioni, ma anche degli elementi positivi.

4.6. *Condizioni per l'autorizzazione* [Articolo 117, lettera c)]⁽³⁾

4.6.1. L'autorizzazione al perfezionamento attivo va sempre condizionata alla necessità di difendere gli

⁽²⁾ GU L 253 dell'11.10.1993.

⁽³⁾ La verifica delle condizioni economiche nell'ambito del regime di perfezionamento attivo è stata oggetto di un seminario Matthäus (Comitato per il programma di azione comunitaria in materia di formazione professionale dei dipendenti delle dogane) che la Commissione ha tenuto dal 27 al 30 settembre 1998 a Bordeaux (Francia). La stragrande maggioranza degli operatori economici partecipanti si è detta favorevole a considerare sempre soddisfatte le condizioni economiche per quanto riguarda i prodotti industriali. Le modalità che caratterizzano il settore agricolo richiedono invece in linea di massima una verifica delle condizioni economiche. Secondo i partecipanti al seminario, le specificità del settore agricolo, che vanno tra l'altro viste nel contesto delle restituzioni all'esportazione concesse per taluni prodotti agricoli, non andrebbero però trasferite al settore industriale.

⁽¹⁾ A titolo di esempio, il Comitato si riferisce in questo caso ai numerosi certificati d'origine falsi allegati al modulo A per i prodotti tessili in Bangladesh che hanno condotto al recupero a posteriori di ingenti dazi all'importazione nella Comunità.

interessi fondamentali dei produttori comunitari (verifica delle condizioni economiche). In questo caso occorre valutare l'interesse ad esportare delle imprese impegnate nel perfezionamento rispetto agli interessi delle imprese che forniscono i prodotti da perfezionare, i quali, pur paragonabili alle merci d'importazione, sono sostanzialmente protetti da un dazio doganale. Tale valutazione richiede una conoscenza approfondita delle condizioni economiche dell'intero territorio comunitario. Di qui la difficoltà, per l'ufficio doganale competente a livello locale, di valutare gli interessi di entrambe le parti.

4.6.2. La compilazione, per il settore industriale, di un elenco (cosiddetto «negativo») in cui figurino tutti i casi in cui non sono considerate soddisfatte le condizioni economiche, come anche di un elenco (positivo) per i prodotti agricoli che raccolga, invece, tutti i casi in cui le condizioni economiche sono soddisfatte costituisce di certo un grande aiuto per l'amministrazione e gli operatori economici. La proposta di modificare l'articolo 117 rende possibile l'introduzione di tali elenchi.

4.6.3. Il Comitato accoglie con favore la modifica proposta anche nella prospettiva di un'applicazione uniforme del diritto doganale in tutti gli Stati membri. Il Comitato parte dal presupposto che la proposta elencazione dei casi ammessi non comporterà poi degli svantaggi per i settori industriali interessati.

4.7. *Termini di riesportazione in regime di perfezionamento attivo* (Articolo 118, paragrafo 4)

4.7.1. La definizione di termini di riesportazione specifici è, secondo il Comitato, accettabile se detti termini tengono conto delle esigenze economiche delle imprese impegnate nel perfezionamento. Si potrebbe così raggiungere un'applicazione uniforme del diritto doganale nei singoli Stati membri.

4.7.2. Il Comitato giudica però assolutamente necessario poter anche derogare, in casi del tutto eccezionali e motivati, ai termini di riesportazione definiti con la procedura del comitato, in modo che, in alcune situazioni specifiche, si tenga conto degli interessi economici (flessibilità dei termini in casi del tutto eccezionali e motivati).

4.8. *Rimborso in regime di perfezionamento attivo* (Articolo 124)

4.8.1. Le modifiche proposte sono, secondo il Comitato, appropriate soprattutto se si considera che oggi giorno per alcuni prodotti agricoli non si può ricorrere al sistema del rimborso. È presumibile che le merci che beneficiano di restituzione continueranno anche in futuro a formare oggetto di una deroga.

4.8.2. Ai fini di un'applicazione trasparente del diritto doganale nei confronti di tutti gli interessati, si dovrebbero definire in modo chiaro e inequivocabile, secondo la procedura del comitato, i casi in cui si può ricorrere soltanto al sistema della sospensione.

4.9. *Rimborso/sgravio dei dazi all'importazione con il sistema del rimborso* (Articolo 128, paragrafo 1)

4.9.1. La proposta di modifica elimina la possibilità di richiedere il rimborso dei dazi all'importazione versati per il vincolo delle merci a un regime di perfezionamento attivo qualora i prodotti compensatori siano soggetti solo al regime di transito. Nel contesto della riorganizzazione dei regimi doganali economici sarebbe opportuno rinunciare al passaggio al regime separato di transito una volta terminate le operazioni di perfezionamento; l'esportazione delle merci oggetto del perfezionamento è resa possibile nell'ambito della stessa autorizzazione al regime di perfezionamento. Il Comitato accoglie con favore l'introduzione di questa modifica in quanto essa offre alle imprese un notevole snellimento dell'intera procedura.

4.9.2. Secondo il Comitato si dovrebbe però poter comunque trasferire ad un altro possibile regime successivo qualsiasi merce soggetta a un regime doganale, una volta concluso quest'ultimo. Solo così l'operatore commerciale può far fronte convenientemente a tutte le richieste del committente. In proposito non si devono temere perdite di gettito.

4.10. *Regime di trasformazione* (Articolo 131)

4.10.1. Il Comitato accoglie senza riserve la nuova formulazione dell'articolo.

4.11. *Condizioni per l'autorizzazione alla trasformazione* [Articolo 133, lettera e)]

4.11.1. Ai fini di una maggiore trasparenza del dispositivo e di un'applicazione uniforme del diritto doganale, una definizione delle condizioni economiche appare ragionevole. Dal momento che incentivando la procedura di trasformazione si garantisce tra l'altro l'occupazione, le condizioni economiche dovrebbero essere fissate in base a considerazioni di ordine pratico.

4.11.2. Secondo il Comitato, una definizione uniforme di tali condizioni contribuisce a creare un equilibrio tra, da un lato, gli interessi dell'impresa importatrice incaricata della trasformazione e, dall'altro, gli interessi dei produttori di prodotti analoghi dei singoli Stati membri.

4.12. *Esenzione parziale in regime di ammissione temporanea* (Articolo 142)

4.12.1. Il Comitato accoglie con favore la modifica proposta, che armonizza le due opzioni possibili in regime di ammissione temporanea.

4.12.2. Il Comitato ritiene che, ai fini del vincolo di una merce al regime, ciò che deve essere determinante è non già la proprietà di tale merce importata in regime di ammissione temporanea, bensì solo la sua posizione doganale. Tale modifica non sembra andare a scapito degli interessi economici.

4.13. *Momento da prendere in considerazione per determinare gli elementi di tassazione in regime di ammissione temporanea* (Articolo 144)

4.13.1. Sopprimendo l'attuale paragrafo 1 viene data precedenza alle disposizioni di cui all'articolo 214, che stabilisce come determinare gli elementi di tassazione propri della merce nel caso in cui sorga un'obbligazione doganale in regime di ammissione temporanea con esenzione totale dai dazi. Il Comitato accoglie con favore questa modifica perché la giudica utile da un punto di vista pratico.

4.13.2. Dal momento che di norma il dazio relativo ad una merce va comunque riscosso solo una volta, l'articolo 144, nella sua nuova formulazione, stabilisce che, in caso di ammissione temporanea con esenzione solo parziale, nel dazio complessivo vada conteggiato l'importo dovuto per la durata dell'ammissione — pari al 3 % per ogni mese già iniziato. Tale modifica costituisce un chiarimento e come tale viene accolta con favore.

4.14. *Riparazione gratuita* (Articolo 152)

4.14.1. Il Comitato ritiene che la nuova formulazione proposta per l'articolo 152 comporti un netto passaggio delle competenze dal Consiglio alla Commissione e respinge pertanto tale formulazione.

4.14.2. L'articolo 152 prevede l'esenzione totale dai dazi all'importazione in caso di riparazione gratuita di merci in temporanea esportazione, che sono state in origine importate da un paese terzo per poi essere immesse in libera pratica nella Comunità. Non è accettabile che la disciplina di questa possibilità di effettuare una riparazione non in garanzia («ex gratia») al di fuori del territorio comunitario venga relegata al ruolo d'opzione nelle disposizioni di applicazione del codice doganale («...possono essere adottati secondo la procedura del comitato...»).

4.14.3. Qualunque deroga a questo principio comporterebbe, in questi casi, il ricorso alla tassazione differenziale di cui all'articolo 151. Il Comitato ritiene che a tale proposito occorra dare maggior rilievo alla necessità della disposizione sotto il profilo economico.

4.15. *Soppressione dell'articolo 153* (Riparazione a titolo oneroso)

4.15.1. Il Comitato respinge la soppressione dell'articolo 153 per i motivi già formulati al punto 4.14.

4.15.2. L'articolo 153 introduce anch'esso una deroga al principio della tassazione «differenziale», come quella prevista all'articolo 151, però a favore di un'imposizione sul plusvalore — corrispondente alle spese di riparazione. Una disposizione opzionale del regolamento di applicazione del codice doganale non deve mettere in discussione una norma importante per così tanti operatori.

4.16. *Creazione di zone franche* (Articolo 167)

4.16.1. Nello studio condotto in merito al funzionamento delle zone franche all'interno della Comunità

europea, la Commissione aveva rilevato la presenza nei singoli Stati di zone franche tra loro diverse. Mentre le zone di «vecchio tipo» sono sempre delimitate da una recinzione e sono accessibili solo in corrispondenza di determinati punti dove si trovano appositi uffici doganali, le zone di «nuovo tipo» non sono invece intercluse. In queste ultime il controllo si effettua tramite le dichiarazioni doganali relative alle singole merci non comunitarie — sul modello delle disposizioni in materia di deposito doganale.

Dal momento che il nuovo tipo di zona franca supera ormai numericamente le zone intercluse stabilite per legge dagli Stati membri, la competenza in materia di autorizzazioni viene trasferita alle autorità doganali. Il Comitato accoglie con favore l'eliminazione di alcune procedure legislative specifiche per la creazione di tali zone franche in quanto ciò comporta notevoli agevolazioni a beneficio di tutti.

4.16.2. Dal momento che la sorveglianza del «nuovo tipo» di zona franca non interclusa è resa possibile dalla presentazione delle dichiarazioni doganali per le merci non comunitarie, le autorità doganali localmente competenti possono modulare il loro comportamento in base alle esigenze degli operatori economici. Il Comitato sostiene la modifica postulata in quanto la creazione di tali zone riveste importanza per alcuni settori.

4.17. *Sorveglianza delle zone franche* (Articolo 168)

4.17.1. Visto che in futuro si potranno mantenere entrambi i tipi di zona franca di cui al precedente punto 4.16 o ne saranno create di altre, le zone intercluse richiedono una sorveglianza doganale da realizzare tramite gli uffici posti in corrispondenza delle entrate e delle uscite. A tale sorveglianza sono soggette anche le merci comunitarie che si trovano depositate nella zona. È una sorveglianza che il Comitato giudica necessaria.

4.18. *Adozione dell'articolo 168 bis* (Creazione di zone franche speciali)

4.18.1. Nelle zone franche di «nuovo tipo» di cui al precedente punto 4.16 la sorveglianza doganale si attua sotto forma di dichiarazione delle merci non comunitarie in entrata o in uscita da tali zone. Di questa sorveglianza è incaricato l'ufficio doganale responsabile localmente per la zona franca. Secondo il Comitato tale variante delle necessarie misure di sorveglianza costituisce un modo di tener conto delle esigenze degli operatori economici.

4.18.2. Gli articoli 170 (presentazione delle merci che entrano in una zona franca), 176 (tenuta della contabilità di magazzino) e 180 (attestazione a riprova della posizione doganale delle merci) sono applicabili soltanto alle zone franche intercluse. L'esclusione prevista all'articolo 168 bis, paragrafo 2, delle zone franche non intercluse va vista come una conseguenza delle considerazioni di cui sopra.

4.19. *Esenzione dai dazi all'importazione pur in presenza di irregolarità* (Articolo 212bis)

4.19.1. La modifica proposta è in linea con la posizione che il Consiglio sostiene dal 1° gennaio 1997 a questa parte, secondo cui l'applicazione del dazio ad aliquota normale non costituisce la sanzione adatta in caso di mancata osservanza delle disposizioni in materia doganale. Tale disposizione tutela in prima istanza il soggetto che abbia agito in buona fede⁽¹⁾.

4.20. *Luogo in cui è sorta l'obbligazione doganale* (Articolo 215, paragrafi 5 e 6)

4.20.1. La proposta integrazione dell'articolo 215, da un lato, contribuisce alla trasparenza del codice doganale e, dall'altro, definisce in modo inequivocabile la competenza riguardo al sorgere dell'obbligazione doganale. In questo senso il Comitato accoglie con favore tale modifica integrativa.

4.20.2. Il nuovo paragrafo 5 evidenzia lo sforzo di snellire le pratiche amministrative e di aumentarne l'efficienza in quanto evita inutili trasferimenti di competenze da un'amministrazione nazionale all'altra quando l'importo dell'obbligazione non supera il massimale stabilito di 5 000 ECU.

4.20.2.1. Questa disposizione non deve però dar adito a controversie tra le amministrazioni nazionali in merito all'assunzione della percentuale dei costi amministrativi, pari al 10 % dei dazi doganali esatti, oppure fare di tale assunzione un criterio in grado di condizionare l'avvio di un'azione.

4.20.2.2. Oltre al computo puro e semplice dei dazi doganali, occorre però tener conto anche dell'esazione delle imposte nazionali e in particolare dell'imposta sulla cifra d'affari all'importazione. La normativa nazionale che disciplina tale imposta si sostituisce alle disposizioni doganali per quanto concerne il sorgere dell'obbligo impositivo così da raggiungere in questo caso una certa armonizzazione delle disposizioni in materia. La modifica proposta non deve però complicare in modo intollerabile la procedura di pagamento dell'imposta sulla cifra d'affari, introducendo ad esempio la richiesta di un numero di registrazione a fini impositivi anche in altri Stati membri. Il Comitato ritiene che la modifica proposta renda necessario un adeguamento della sesta direttiva in materia di armonizzazione delle legislazioni nazionali relative alle imposte sulla cifra di affari (Direttiva 77/388/CEE) nonché delle direttive che disciplinano le accise.

4.20.3. Il Comitato giudica alquanto appropriata la disposizione contenuta nel nuovo paragrafo 6 che definisce il luogo in cui sorge l'obbligazione doganale in caso di presentazione della dichiarazione semplificata in uno Stato membro A e della dichiarazione complementare in un altro Stato membro B. Di norma l'obbligazione doganale sorge con l'accettazione della dichiarazione semplificata nello Stato membro A (cfr. articolo 201, paragrafo 1, del codice doganale). I due paesi interessati devono concordare congiuntamente — caso per

caso — come effettuare l'appuramento di tali procedure semplificate sotto forma di accordo tra amministrazioni. Se si considera poi che la dichiarazione complementare andrebbe presentata a cadenza regolare nello Stato membro che il dichiarante ha scelto come sede della propria attività, l'amministrazione di tale Stato dispone di una contabilità apposita che le consente di verificare la procedura e di effettuare i relativi calcoli.

4.20.3.1. L'aspetto dell'imposizione a livello nazionale, già affrontato al punto 4.20.2.2, va considerato anche in questo contesto. La regolamentazione in materia di imposta sulla cifra d'affari va definita parallelamente alle disposizioni doganali. Le amministrazioni interessate dovrebbero concordare tra loro, in base alle spese sostenute da ciascuna, la ripartizione dei costi amministrativi in funzione delle entrate.

4.21. *Contabilizzazione a posteriori dei dazi da riscuotere* (Articolo 220, paragrafo 1)

4.21.1. La contabilizzazione provvisoria dei dazi va contro la pratica finora vigente nella Comunità in applicazione dell'articolo 220. L'integrazione proposta dalla Commissione sembra al Comitato uno strumento perfettamente adeguato a combattere i casi di frode. In tal caso occorre però comunque dare fiducia ai dichiaranti che agiscono in buona fede. Tale concetto è stato ribadito anche dal Consiglio nelle conclusioni in merito alla «Comunicazione della Commissione sulla gestione dei regimi tariffari preferenziali»⁽²⁾.

4.21.2. Per distinguere tra, da un lato, la frode, e, dall'altro, la necessaria fiducia nella buona fede, l'articolo 220 del codice doganale dovrebbe essere integrato da un ulteriore paragrafo in cui si specifica che la contabilizzazione a posteriori non ha luogo nemmeno nel caso in cui l'importo legalmente dovuto non sia stato contabilizzato a causa della documentazione lacunosa fornita dal paese d'esportazione o da uno Stato membro. Tale deroga non si applica nel caso il cui debitore doganale sia stata a conoscenza di tale lacuna.

4.21.3. Il Comitato ritiene che il campo d'applicazione di questa disposizione integrativa dovrebbe essere limitato esclusivamente ai casi di frode accertati. Il terzo comma di nuova introduzione non delimita in modo definitivo tale campo d'azione ristretto. Il Comitato invita pertanto la Commissione a definire il campo d'applicazione con maggior precisione. A suo giudizio occorre precisare senza possibilità di equivoco che il terzo comma si applica solo nei casi di frode e non quando il dichiarante abbia agito in buona fede.

4.22. *Comunicazione al debitore dell'avvenuta contabilizzazione* (Articolo 221, paragrafi da 3 a 5)

L'articolo 221 disciplina la comunicazione al dichiarante dell'importo contabilizzato dei dazi. A motivo delle diverse normative vigenti in materia impositiva nei singoli Stati membri, il codice doganale non può fissare in modo definitivo le modalità di comunicazione.

⁽¹⁾ GU C 174 del 17.6.1996, pag. 14, punto 2.4.

⁽²⁾ Documento del Consiglio n. 8428/98, dell'11.5.1998.

4.22.1. Il Comitato è favorevole alla proposta di ridurre in futuro da tre a due anni il termine entro cui definire esattamente l'importo dei dazi da contabilizzare. Ciò significa che nei confronti del dichiarante la decisione diventa più rapidamente applicabile.

4.22.2. Il Comitato ritiene che la sospensione del termine di prescrizione in presenza di un ricorso offra all'operatore economico la possibilità di correggere decisioni pregresse, mentre consente alle amministrazioni doganali di rivedere adeguatamente la loro decisione originaria alla luce dei nuovi fattori emersi una volta che la procedura di ricorso è terminata.

4.22.3. Il Comitato è dell'avviso che la modifica proposta si ispiri al principio dell'equità fiscale e dell'applicazione uniforme del diritto. Il Comitato nutre però seri dubbi quanto alla facilità di individuare l'esistenza di termini di prescrizione diversi in una comunicazione destinata agli operatori. È auspicabile uno smembramento di queste comunicazioni «miste», con conseguente raggruppamento di quelle contenenti termini di prescrizione identici, ai fini di una maggiore chiarezza e trasparenza.

4.22.4. Il principio ora documentato al paragrafo 3 dell'articolo 220 parte dal presupposto di una proroga del termine entro cui poter contabilizzare l'importo dei dazi a posteriori qualora sia stato accertato il mancato rispetto delle disposizioni doganali. Tale possibilità prevista dal codice doganale viene integrata, in mancanza di una regolamentazione comunitaria unica, dalle diverse normative nazionali in materia impositiva che prevedono termini di prescrizione più lunghi in caso di negligenza fiscale o di evasione fiscale.

4.23. Termine per il pagamento dei dazi (Articolo 222, paragrafo 2)

In alcuni casi specifici l'articolo 222, paragrafo 2, prevede una deroga al termine previsto per il pagamento di dazi comunicati al debitore.

4.23.1. La prima possibilità, ripresa dal codice doganale attualmente in vigore, è contenuta nel paragrafo 2 e prevede la sospensione dell'obbligo di pagamento in quattro casi che vengono definiti nell'articolo 876 delle disposizioni d'applicazione del codice doganale. L'intento di tale disposizione è impedire il pagamento di dazi all'importazione che alquanto verosimilmente dovranno essere restituiti in una fase successiva.

4.23.2. La terza possibilità — che costituisce una novità — riguarda il termine per il pagamento dell'obbligazione doganale sorta in seguito alla sottrazione di merci al controllo doganale. Soprattutto nella prospettiva di una riforma della procedura di transito, in caso di mancato rispetto delle disposizioni in materia di transito i debitori dovrebbero rispondere dei dazi da pagare in funzione della loro partecipazione all'infrazione. Il Comitato presuppone che nelle disposizioni d'applicazione del codice doganale la Commissione inserirà un elenco con una graduatoria di casi.

4.23.3. La quarta possibilità — anche questa un'innovazione — costituisce una conseguenza diretta della modifica illustrata al punto 4.21.

5. Una banca dati

5.1. Per una maggiore trasparenza in questo campo la Commissione ha appena costituito una banca dati presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, che metterà di anno in anno a disposizione di tutti gli utenti — dietro pagamento — una versione aggiornata del codice doganale, corredata delle disposizioni di applicazione. Il Comitato accoglie con favore tale iniziativa, grazie alla quale la versione sempre aggiornata delle disposizioni di applicazione in più lingue sarà facilmente accessibile a tutti gli utenti su Internet. Si rammarica però che la consultazione su Internet di tali disposizioni sia soggetta a pagamento, dal momento che l'accesso gratuito alle disposizioni aggiornate costituisce un importante strumento ai fini del completamento del mercato interno.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a misure contro le emissioni di inquinanti gassosi e particelle inquinanti prodotte dai motori destinati alla propulsione dei trattori agricoli o forestali e recante modificazione della Direttiva 74/150/CEE del Consiglio »⁽¹⁾

(1999/C 101/03)

Il Consiglio, in data 23 ottobre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100A del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bagliano, in data 19 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Questa «proposta» di direttiva nasce da un impegno del Parlamento europeo e del Consiglio assunto nel 6° considerando della Direttiva 97/68/CE, riguardante «provvedimenti da adottare contro l'emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali»⁽²⁾.

1.2. Il 6° «considerando» così recita infatti:

«... si dovrebbe introdurre quanto prima una normativa sul controllo delle emissioni prodotte dai motori dei trattori per uso agricolo e forestale che fissi norme e requisiti pienamente coerenti con la presente direttiva e assicuri un livello di protezione ambientale equivalente al livello stabilito da quest'ultima.»

1.3. Le «misure contro le emissioni di inquinanti gassosi e particelle inquinanti prodotte dai motori destinati alla propulsione dei trattori agricoli o forestali» — oggetto della «proposta» in esame — rientrano nelle procedure di omologazione europea dei trattori, di cui alla Direttiva «quadro» 74/150/CEE e a 22 direttive particolari.

1.4. Fra queste 22 direttive particolari la Direttiva 77/537/CEE — prevista all'Allegato II della direttiva «quadro» — riguarda l'inquinamento prodotto dai motori diesel destinati alla propulsione dei trattori agricoli o forestali ma ha per oggetto soltanto l'opacità dei gas di scarico.

Questa «proposta» di direttiva affianca ora altre misure relative in particolare alle emissioni fisico-chimiche, cioè: «gli inquinanti gassosi (monossido di carbonio, idrocarburi e ossidi di azoto) e le particelle inquinanti» (All. I, 1.2).

1.5. Pertanto la Direttiva «quadro» 74/150/CEE deve essere modificata, per prevedere nell'Allegato II anche queste nuove norme.

2. La «proposta» di Direttiva

2.1. La proposta di direttiva ha la sua base giuridica nell'articolo 100A in quanto rientra nel quadro delle norme di «ravvicinamento delle legislazioni» degli Stati membri, che in questo caso riguardano l'omologazione dei trattori agricoli o forestali a ruote.

2.2. La «proposta» di direttiva estende anche ai trattori agricoli o forestali le procedure di prova e i valori limite delle emissioni di inquinanti gassosi e di particelle inquinanti fissati nella Direttiva 97/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per le «macchine mobili non stradali».

2.3. Il «calendario» (art. 4) prevede che gli Stati membri:

- mettono in vigore le disposizioni necessarie entro il 31 dicembre 2000,
- applicano queste disposizioni a decorrere dal 1° ottobre 2001,
- dal 1° gennaio 2001 non possono rifiutare l'omologazione CE se le emissioni inquinanti rispondono alle disposizioni della Direttiva,
- dal 1° ottobre 2001 non possono più rilasciare l'omologazione CE se le emissioni inquinanti «non» rispondono alle disposizioni della Direttiva,
- dal 1° ottobre 2003 vietano l'immatricolazione di trattori con motori non in regola con la Direttiva.

2.4. Ulteriori riduzioni dei «valori limite» potranno essere decise, se del caso entro la fine del 2006, soltanto sulla base di appositi «studi e ricerche, da avviare o da proseguire, sulle possibilità tecnologiche esistenti o

⁽¹⁾ GU C 303 del 2.10.1998, pag. 9.

⁽²⁾ GU C 153 del 28.5.1996.

prevedibili e sull'analisi del loro rapporto costi/benefici, per consentire una produzione a livello industriale dei trattori agricoli o forestali che possa rispettare detti limiti».

2.5. Incentivi fiscali possono essere previsti dagli Stati membri allo scopo di promuovere la produzione di motori in regola con le prescrizioni della direttiva.

3. Osservazioni

3.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di direttiva che per l'omologazione dei motori e dei trattori fissa le stesse prescrizioni di prova che sono state adottate per le macchine mobili non stradali, nonché i valori limite corrispondenti per quanto riguarda i livelli di emissione, in modo da «assicurare un livello equivalente di protezione dell'ambiente».

3.2. Calendario

Per quanto concerne le date di entrata in vigore e di attuazione delle norme il Comitato ha in linea di principio un approccio realistico e quindi volto ad accertare l'adeguatezza dei tempi e delle scadenze. In questo caso esiste d'altra parte un logico raccordo con la Direttiva 97/68/CE (macchine mobili non stradali) alla quale gli Allegati fanno infatti esplicito riferimento. A questo riguardo il Comitato si limita a raccomandare alla Commissione chiarezza e certezza interpretativa, al fine di evitare sovrapposizione di scadenze.

3.3. Marcatura dei motori

Già nel «parere» sulla Direttiva 97/68/CE (macchine mobili non stradali) il Comitato aveva segnalato un

problema a tale riguardo e raccomandato «di tenere conto in misura maggiore della realtà» (punto 4.6). Analoga osservazione deve essere fatta per questa «proposta» di direttiva riguardante i motori dei trattori agricoli. Infatti, il vincolo di posizionare la marcatura supplementare «sulla parte superiore del motore» (All. I, appendice 3, n. 3) in pratica non garantirebbe comunque la sua visibilità diretta, vanificando così la finalità stessa di tale marcatura che deve essere invece di supporto a quella principale. Il Comitato propone pertanto di cancellare la parola «superiore».

Come alternativa, si potrebbe pensare, per esempio, all'applicazione di un'etichetta sul vetro laterale o sulla porta del veicolo.

3.4. Carburante

Il fatto che questa «proposta» di direttiva sui trattori agricoli faccia riferimento alla Direttiva 97/68/CE porta come logica conseguenza che il carburante di riferimento — da utilizzare per la verifica delle emissioni gassose — sia appunto quello dell'Allegato IV della Direttiva stessa 97/68/CE, relativa alle macchine mobili non stradali. Questo carburante era stato infatti specificamente sviluppato per questo tipo di macchine.

Non va però dimenticato che ai trattori agricoli continua ad applicarsi anche la Direttiva 77/537/CE concernente le emissioni di fumo (cfr. prec. 1.4) per la verifica delle quali è prescritto (All. V) invece l'uso di un diverso carburante di riferimento. Al riguardo il Comitato auspica che venga eliminata al più presto questa anomalia, allineando le prescrizioni del carburante di riferimento, previste dalla Direttiva del 1977, a quelle più aggiornate della direttiva macchine mobili non stradali, del 1997 (che prevede la data dell'1 gennaio 2001).

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 78/548/CEE del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al riscaldamento dell'abitacolo dei veicoli a motore»

(1999/C 101/04)

Il Consiglio, in data 23 ottobre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100A del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bagliano, in data 9 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 114 voti favorevoli, 3 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Direttiva 78/548/CEE del 12 giugno 1978 riguarda i sistemi di riscaldamento degli abitacoli delle autovetture (veicoli della categoria M-1) ed in particolare di quei sistemi che sfruttano il calore prodotto dai gas di scarico o dall'aria di raffreddamento dei motori.

1.2. Le disposizioni previste avevano lo scopo di salvaguardare gli occupanti delle autovetture da due pericoli legati a questi sistemi; e cioè rispettivamente la possibilità di venire a contatto con elementi che possono causare ustioni e dell'entrata, nell'abitacolo, di aria più inquinata dell'aria esterna.

1.3. Oggi esistono e sono utilizzati su alcuni tipi di veicolo dispositivi di riscaldamento a combustione autonoma, generalmente alimentati a gasolio, benzina o gas di petrolio liquefatto (LPG).

1.4. Tali dispositivi potrebbero presentare inconvenienti identici a quelli citati nel punto 1.2. Con la presente proposta di direttiva la Commissione intende imporre prescrizioni tecniche relative a questi dispositivi e alla loro installazione sui veicoli a protezione e difesa del consumatore.

2. Sintesi della proposta

2.1. La Commissione, facendo riferimento alla Direttiva quadro 70/156/CEE sull'omologazione europea dei veicoli e dei sistemi, componenti ed unità tecniche dei veicoli ed ai suoi successivi emendamenti, propone di allargare il campo di applicazione della Direttiva 78/548/CEE a tutti i veicoli a motore cui si applica questa direttiva quadro e cioè di estenderlo oltre che alle autovetture anche agli autobus, agli autocaravan, ai veicoli commerciali leggeri e pesanti ed ai loro rimorchi.

2.2. Distingue poi i dispositivi di riscaldamento del veicolo in cinque classi a seconda se sfruttano il recupero del calore generato dal motore utilizzando, come mezzo di trasmissione, l'acqua, l'aria o l'olio, o se sono a combustione con combustibile liquido o gassoso.

2.3. La proposta della Commissione impone quindi prescrizioni tecniche relative alla realizzazione ed installazione di tali dispositivi di riscaldamento e specifiche per ciascuna delle classi di cui al punto 2.2 con l'obiettivo di assicurare che:

- durante l'uso del veicolo, gli occupanti non possano venire in contatto con parte del veicolo o aria surriscaldata al punto di causare ustioni,
- che l'aria riscaldata non sia più inquinata dell'aria all'esterno del veicolo stesso,
- che le emissioni allo scarico prodotte dai dispositivi di riscaldamento a combustione siano mantenute entro limiti accettabili.

2.4. La Commissione definisce quindi le informazioni che il costruttore del veicolo ed il costruttore del dispositivo di riscaldamento a combustione dovranno riportare sulle schede informative e le schede di omologazione CE.

2.5. A partire dal 1° ottobre 2000, tutti i veicoli di nuovo modello dovranno essere omologati, per quanto riguarda i loro sistemi di riscaldamento degli interni, secondo le prescrizioni di questa direttiva. Al 1° ottobre dell'anno successivo tale obbligo si applicherà a tutti i veicoli e dispositivi di riscaldamento a combustione immessi sul mercato.

3. Osservazioni

3.1. La presente proposta della Commissione modifica il campo di applicazione della Direttiva 78/548/CEE ed è quindi corretto che essa venga sottoposta all'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio, pur trattandosi di argomenti essenzialmente tecnici e procedurali.

3.2. Il Comitato nota la sempre maggior diffusione dei dispositivi che rendono più confortevole l'uso dei veicoli a motore sia per i passeggeri che per il conducente e concorda con la Commissione sulla necessità di una armonizzazione delle normative tenendo anche conto delle diverse tipologie di veicolo a cui i dispositivi stessi sono destinati. I sistemi di riscaldamento vengono infatti utilizzati per applicazioni che vanno dal riscaldamento dei «vani passeggeri» di autovetture, autobus e autocarri, ai «vani di riposo» di autocarri e autocaravan, ai «vani

di carico» di autocarri e rimorchi adibiti al trasporto di merci sensibili ad un eccessivo abbassamento della temperatura.

3.3. Per quanto riguarda i «vani di carico» di autocarri e rimorchi, il Comitato ricorda che esistono precise prescrizioni sul trasporto di merci deperibili e di animali in base all'accordo internazionale ATP⁽¹⁾ e propone pertanto che la presente Direttiva ne faccia un opportuno riferimento.

3.4. Il Comitato sottolinea l'importanza dei sistemi di riscaldamento in quanto legati al benessere e al conforto degli occupanti degli autoveicoli e propone quindi di aggiungere alla fine del terzo «considerando»:

«che questi requisiti devono essere mirati a favorire il benessere degli occupanti degli autoveicoli anche nell'ottica di assicurare condizioni di guida ottimali a tutto beneficio della sicurezza.»

3.5. Il Comitato ritiene che l'Allegato II — «campo di applicazione» e «definizioni» — debba diventare Allegato I e precedere quindi tutti gli altri Allegati, in

⁽¹⁾ Accordo relativo ai trasporti internazionali di derrate deperibili e veicoli speciali da utilizzare per il loro trasporto (Ginevra 1.9.1970).

modo da rendere più agevole e immediata la lettura e conseguentemente la comprensione del testo della Direttiva.

3.6. Anche le istruzioni relative all'uso, funzionamento e manutenzione, dei «dispositivi» di riscaldamento devono essere disponibili per l'utente in maniera chiara e di facile comprensione. Il Comitato propone pertanto le seguenti modifiche all'Allegato VII:

— punto 1.1:

«Ogni dispositivo di riscaldamento deve essere accompagnato da istruzioni chiare, di facile lettura e comprensione, la cui leggibilità sia permanente nel tempo, relative ...»

— punto 2.1.4 (nuovo):

«I veicoli muniti di dispositivi di riscaldamento e combustione devono essere accompagnati da istruzioni chiare, di facile lettura e comprensione, relative all'uso, funzionamento e manutenzione di detti dispositivi.»

3.7. Il Comitato avrebbe preferito che la Commissione avesse chiaramente tenuto separate le prescrizioni e procedure omologative relative al «dispositivo» di riscaldamento da quelle relative alla sua «installazione» sul veicolo, rendendo così il testo più chiaro e preciso.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sui trasporti e sul CO₂: Per un approccio comunitario»

(1999/C 101/05)

La Commissione, in data 3 aprile 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo, in data 16 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 90 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Obiettivi della Comunicazione

1.1. La presente Comunicazione costituisce il primo concreto atto della Commissione europea dopo la conferenza di Kyoto del 10 dicembre 1997, nella quale l'Unione europea ha giocato un ruolo importante nella strategia globale finalizzata a ricondurre sotto controllo i cambiamenti climatici provocati dalle attività umane per la necessaria salvaguardia del futuro del pianeta.

1.1.1. La Comunicazione persegue l'ambizioso obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ e contemporaneamente migliorare l'efficienza dei trasporti.

1.1.2. Essa va inoltre inquadrata nel generale contesto di un uso più razionale dell'energia che permetta di mantenere i livelli produttivi, la mobilità e la qualità della vita con un minor consumo energetico.

1.2. Dovrà inoltre essere affrontato il tema della ripartizione entro i diversi settori degli obiettivi di Kyoto. Questo tema complesso e delicato non è stato affrontato in questa Comunicazione.

1.3. La Commissione presenta due strategie temporali:

— a breve-medio termine: rendere pienamente operativo in termini di risultati il potenziale già disponibile a seguito delle decisioni già assunte.

Si tratta di ottenere dalla politica dei trasporti i consistenti benefici in termini ambientali che già oggi possono essere raggiunti con l'applicazione delle tecnologie disponibili con la promozione e lo sviluppo delle forme di trasporto più rispettose dell'ambiente collegando le stesse ad appropriate misure fiscali e tariffarie.

Tutto questo unitamente ad una rigorosa promozione di misure complementari ottenute attraverso opportune politiche nazionale e territoriali.

— a lungo termine: (dopo il 2010): introdurre su larga scala le nuove tecnologie legate alle pile a

combustibile ed ai carburanti di sostituzione. Tale politica, basata su un profondo rinnovamento scientifico e tecnologico, deve essere supportata da importanti investimenti nella ricerca e sviluppo a partire dalle opportunità offerte dal V° Programma quadro in corso di emanazione dall'Unione europea.

1.4. In funzione di queste premesse la Commissione elenca tutta una serie di interventi che se adottati uniformemente e in maniera coordinata possono comportare benefici effetti ed impedire che le emissioni di CO₂ subiscano ulteriori aumenti. Gli obiettivi emersi nel vertice di Kyoto prevedono infatti una riduzione complessiva dell'8 % delle emissioni di gas a effetto serra orientativamente nel 2010, rispetto ai valori del 1990. A questo proposito va rilevato che il Consiglio Energia/Ambiente dell'ottobre 1990 aveva fissato come obiettivo di stabilizzare le emissioni di CO₂ nel 2000 al livello 1990⁽¹⁾.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale saluta positivamente la Comunicazione della Commissione e ritiene che per rispettare il principio di sviluppo sostenibile, è necessaria una modifica della tendenza nello sviluppo fin qui verificatosi nel settore dei trasporti, destinando a questo obiettivo una grande quantità di risorse. Ciò implica anche la necessità della complementarietà e sinergia tra la politica dei trasporti e tutte le altre politiche, comprese quelle a livello regionale e urbano.

2.1.1. L'immediata decisione di interventi legislativi nel settore della difesa ambientale costituisce inoltre la strada obbligata per impedire che agli accordi di principio come quelli consolidati a Kyoto faccia seguito un costante differimento delle concrete misure di intervento.

2.1.2. Un progetto di queste dimensioni e di tali ambizioni presuppone un coinvolgimento convinto e partecipato di tutte le forze in campo inclusi i cittadini dell'Unione che dovranno modificare i propri comportamenti poiché le misure proposte che verranno di seguito

⁽¹⁾ GU C 139 del 6.5.1997, pag. 14.

analizzate in dettaglio, sono destinate a mettere in discussione gli schemi classici della mobilità.

2.2. Varie sostanze concorrono all'effetto serra quali il metano (CH_4), il protossido di azoto (N_2O) ed altre. Le emissioni di anidride carbonica però ne sono notoriamente il principale artefice. La CO_2 costituisce il naturale prodotto di ogni combustione o fermentazione di sostanze organiche. Il suo incremento nell'atmosfera è proporzionale alla quantità di combustibile fossile bruciato e quindi, a prescindere dal rendimento di trasformazione, al consumo energetico. Ne è previsto un consistente aumento nei prossimi decenni a livello mondiale come evidenziato dall'Agenzia internazionale dell'energia. Secondo queste proiezioni ci si avvicina al 50 % tra 1990 ed il 2010. I tre quarti di questo aumento saranno imputabili ai paesi in via di sviluppo [Cina, Sud-Est Asiatico ecc. (il consumo di carbone della sola Cina passerà da 1 a 3 miliardi di tonnellate l'anno)]⁽¹⁾.

2.3. Ridurre la CO_2 significa, pertanto, ridurre il consumo energetico anche attraverso l'utilizzo di combustibili alternativi a minor impatto ambientale. Siccome il trasporto stradale è una delle cause maggiori di produzione di questo gas che è aumentato nel periodo 1985/1995 in misura superiore a quanto non sia aumentato il PIL, ne consegue che è necessario intervenire soprattutto su questa modalità senza dimenticare che è necessario intervenire anche negli altri settori che contribuiscono alle emissioni di CO_2 . Il documento della Commissione evidenzia quelle che sono le quote delle emissioni di CO_2 del settore trasporti rispetto alle altre fonti di inquinamento, così come le quote di emissione di CO_2 del trasporto su strada rispetto agli altri modi di trasporto. Se è vero che il peso percentuale dei veicoli di trasporto merci è notevolmente aumentato nel periodo 1985/1995, il Comitato ritiene che tale valore andrebbe però commisurato al tonnellaggio trasportato che, nel periodo considerato, è notevolmente aumentato.

2.4. Un'ulteriore considerazione si impone per i paesi dell'Europa dell'Est dove la situazione nei trasporti, fino a prima dominata da concetti di economia di Stato e con larga predominanza delle ferrovie, sta evolvendo verso una perdita progressiva e preoccupante del ferro a vantaggio della strada e, per quanto riguarda il traffico urbano, del trasporto pubblico a vantaggio del trasporto privato con l'aggravante che anche i finanziamenti comunitari sono indirizzati prevalentemente alla strada⁽²⁾. È importante dunque che i negoziati di adesione non siano centrati solo sugli aspetti di economia pura,

ma prevedano anche precisi impegni di adeguamento all'acquis comunitario ed in particolare ad una politica sostenibile nel settore trasporti al fine di evitare distorsioni ed impatti non controllabili.

2.5. Il settore trasporto, nel suo complesso, in conseguenza dell'abbattimento delle frontiere, dell'imporci di rifornimenti a flusso teso, dello sviluppo delle PMI (il 70 % dell'apparato produttivo)⁽³⁾, del passaggio da un'economia di tipo industriale ad una di servizi, della liberalizzazione, è divenuto sempre più nevralgico ed ha rappresentato la vera arma di sviluppo della società, a tal punto che il trasporto stradale di merci contribuisce in misura notevole al PIL e all'occupazione, che costituisce attualmente il problema centrale dell'Unione. Nonostante tutti gli sforzi ed i tentativi di imporre una strategia ed una politica di trasporti in linea con i principi indicati nei vari libri verdi e bianchi che si sono succeduti specialmente negli anni '90, e nonostante gli impegni assunti dal Consiglio, la situazione non solo non si è modificata negli anni ma la modalità stradale ha imposto sempre di più la sua presenza nel mercato.

2.6. Da tempo ormai in tutta la legislazione comunitaria sta prevalendo un orientamento che identifica la protezione ambientale non come vincolo allo sviluppo, ma come una reale opportunità per l'affermazione di uno sviluppo ecologicamente compatibile, privilegiando così la difesa dell'ambiente.

2.7. Il primo intervento riguarda la messa a punto di una strategia capace di contrastare la costante crescita delle emissioni dei principali gas ad effetto serra (CO_2 - CH_4 - N_2O), che vedono sommarsi le preoccupazioni di tutti gli scienziati a livello mondiale. Essi supportano la tesi di futuri rischi planetari ad iniziare da quelli climatici, con una serie di dati scientifici che impongono azioni concrete e risultati certi, come strada obbligata per evitare rischi ambientali ulteriori per il nostro pianeta. È necessario elaborare una politica globale di intervento basata fondamentalmente sulla ricerca di soluzioni tecnologicamente avanzate. Non è pertanto opportuno limitarsi unicamente alla scelta di soluzioni più immediate quale ad esempio la leva fiscale che se adottata isolatamente e non in un quadro globale potrebbe avere conseguenze negative sull'industria e sulla produzione.

2.8. Questo grande obiettivo è destinato a mettere in discussione gli schemi classici sui quali si è supportato il passato modello di sviluppo nel settore trasporti, e condurrà ad una nuova dimensione europea che è chiamata a costituire una reale risorsa di progresso sociale, civile e tecnologico. È la stessa logistica che deve

⁽¹⁾ Prospettive energetiche mondiali. Agenzia internazionale dell'energia-Parigi 1994.

⁽²⁾ «Le ferrovie purtroppo non sono in grado allo stato attuale di far fronte ad una domanda di trasporto crescente dovuto ad esigenze di mobilità e di sviluppo dell'economia. Gioca un ruolo importante anche il fascino della motorizzazione privata, della vettura intesa come status symbol.»

⁽³⁾ GU C 19 del 21.1.1998, pag. 25.

essere ripensata in uno sforzo di collaborazione tra Commissione europea, imprese e forze sociali. Questo sia a livello organizzativo interno alle imprese produttrici (telematica per la gestione della logistica) sia esterno con collaborazione a livello locale per ridurre l'intensità del trasporto.

2.9. L'obiettivo è cruciale. Mettere prioritariamente la politica dei trasporti al centro dell'attenzione appare una scelta obbligata, poiché il settore comporta emissioni elevate di CO₂ ed è un comparto nevralgico che coinvolge un numero elevato di utilizzatori. La Comunità deve cercare di raggiungere un livello elevato di protezione e di miglioramento della qualità ambientale per le attuali generazioni e per quelle future, mantenendo nel contempo la propria competitività a livello internazionale.

2.10. La seguente tabella, che fotografa lo scenario pre-Kyoto e che traccia una seria ipotesi sulla dinamica futura, dimostra infatti preoccupanti linee di tendenza che consigliano di concentrare tutte le attenzioni su questo settore vitale per la nostra economia.

Ripartizione delle emissioni di CO₂ per settore
(milioni di tonnellate) ⁽¹⁾

Settore/anno	1990	2010	% aumento/ diminu- zione
Trasporti	730	1 032	+ 39 %
Industria	626	532	- 15 %
Settore energetico	141	158	+ 12 %
Domestico/terziario	654	680	+ 4 %
Energia elettrica/calore	1 036	1 057	+ 2 %
Produzione			
Emissioni complessive	3 200	3 459	+ 8 %

Fonte: Scenario pre-Kyoto basato su dati Eurostat (esclusi gli oli combustibili per uso bordo a livello internazionale, ma compresi i trasporti aerei internazionali).

2.11. L'esigenza di mettere in atto da subito una serie di azioni e di segnali concreti nel settore dei trasporti per ridurre le emissioni di CO₂ trova le sue ragioni anche nei lunghi tempi necessari ad ottenere risultati significativi su questo fronte sia per l'assenza a tutt'oggi di una tecnologia radicalmente nuova, ecologicamente valida ed economicamente accettabile, sia per la durata

dei mezzi di trasporto che hanno una vita media elevata e la cui sostituzione è scaglionata nel tempo.

2.12. Portare l'ambiente al primo posto rispetto allo stesso miglioramento della futura mobilità delle persone e delle cose è indispensabile ma i risultati potranno essere pari alle aspirazioni solo se si riuscirà a costruire intorno alle proposte europee un vasto consenso sociale e politico che superi la dimensione europea, poiché la politica di difesa dell'ambiente è per sua natura una politica globale. Il tutto in una visione innovatrice che riesca a bilanciare l'esigenza primaria ed insopprimibile della tutela ambientale con quella dello sviluppo dell'economia e degli scambi.

3. Osservazioni particolari

3.1. È necessario anzitutto chiarire che se lo sforzo di disegnare il quadro generale di interventi è sicuramente di competenza comunitaria, gli interventi diretti e mirati non possono che essere di competenza e responsabilità dei singoli Stati membri che devono quindi farsi carico delle azioni e degli interventi più opportuni secondo il principio della sussidiarietà. Una quantificazione economica ed un eco/bilancio che tenga conto dei vantaggi e degli svantaggi di ogni azione proposta dovrebbero essere effettuati a livello comunitario. Anche se non sono chiari gli elementi che sono alla base dell'affermazione della Commissione secondo la quale «a livello comunitario, la politica di internalizzazione di tutti i costi esterni dei trasporti ridurrà in media le emissioni di CO₂ dell'11,5 %» ⁽²⁾ ed anche se non sono stati valutati i costi e la possibile perdita di competitività del settore, è però evidente che l'internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto faciliterebbe senz'altro la determinazione di un eco/bilancio ed una maggiore concorrenzialità tra modi.

3.2. Il problema più grave sembra essere quello del traffico urbano. A questo titolo deve essere considerato di basilare importanza un elaborato della Commissione ⁽³⁾ che mantiene inalterata tutta la sua rilevanza. Bisogna agire sulla fluidità del traffico e sulla scorrevolezza prendendo a livello locale le decisioni di volta in volta più consone (semaforica intelligente, parcheggi di interscambio, uso intelligente della vettura privata). Va condiviso e sostenuto l'accordo realizzato dalla Commissione con le Case Costruttrici ⁽⁴⁾ di autoveicoli.

⁽²⁾ COM(1998) 204 def. Punto 2.9.

⁽³⁾ GU C 212 del 22.7.1996, pag. 77.

⁽⁴⁾ L'accordo tra la Commissione e la ACEA (Associazione costruttori europei di autoveicoli) prevede un limite di emissione di CO₂ di 140 g/km al 2008 con una riduzione di circa il 25 % rispetto ai valori 1995. Il rispetto degli impegni presi dai costruttori deve essere oggetto di una periodica verifica da parte della Commissione.

⁽¹⁾ Lo scopo della tabella è esclusivamente quello di evidenziare l'esigenza di affrontare prioritariamente il settore dei trasporti.

È questo un aspetto di grande rilevanza e comporterà probabilmente il ricorso a gruppi motopropulsori dimensionati a prestazioni di velocità limitate. Tra l'altro il trasporto urbano presenta i costi esterni più elevati in assoluto⁽¹⁾, per cui è in ogni caso indispensabile incentivare e rendere più attrattivo il trasporto pubblico. Un grande sforzo deve essere fatto unitamente ai caricatori e destinatari della merce: occorre razionalizzare l'apparato distributivo e commerciale, e conseguentemente la distribuzione, vanno previsti interventi di tipo urbanistico (aree di carico-scarico). Per il trasporto merci nelle aree urbane sono necessari dunque interventi di razionalizzazione e regolamentazione della distribuzione fisica. Quello che comporta danno non è la circolazione ma lo stop and go, la sosta selvaggia in fase di scarico, gli orari della distribuzione⁽²⁾. Consegnare la merce durante le ore di punta è ad esempio fonte di inquinamento e congestioni.

3.3. Per il trasporto merci⁽³⁾ ciò che è stato fatto e previsto di fare deve essere implementato. Il problema va affrontato in un'ottica più generale perché il riequilibrio modale passa per una strategia combinata strada/mare e strada/ferro. Ciò richiede tra l'altro una ristrutturazione delle imprese di autotrasporto per far fronte al trasporto combinato sia in un'ottica di efficienza che di accorpamento. È indispensabile la volontà delle ferrovie a rispondere alla sfida commerciale. Deve inoltre essere aumentata nell'autotrasporto l'efficienza riducendo ad esempio i viaggi a vuoto e favorendo un massiccio ricorso alla telematica. Devono essere previsti mezzi di movimentazione stradale da/per i terminali intermodali a bassa aggressività ambientale, a più elevato peso massimo autorizzato⁽⁴⁾, ricorrendo ad esempio al «concetto modulare» previsto dalla Direttiva 96/53/CE⁽⁵⁾ solo per i paesi dell'estremo nord dell'Unione.

3.4. Il trasporto aereo⁽⁶⁾ rappresenterà veramente il problema delicato. I dati contenuti nella Comunicazione sono ancora più significativi se si ponderano con il numero dei passeggeri e la quantità della merce trasportata. Il 12 % di produzione di CO₂ di tutto il settore dei trasporti è di per sé un dato emblematico. Qui sono necessari interventi mirati che dovrebbero passare anche per un incoraggiamento alla cooperazione ed alle alleanze tra compagnie aeree, per un miglioramen-

to dei sistemi di gestione del traffico aereo, e per una necessaria attenzione agli indici di occupazione/utilizzazione degli aeromobili.

3.5. Il trasporto ferroviario⁽⁷⁾ sembra non offrire almeno in ottica di produzione di CO₂ problemi particolari, anche se dai dati forniti dalla Commissione non risulta quanto pesi il processo produttivo di energia elettrica. I necessari aiuti al trasporto combinato si sono purtroppo rivelati insufficienti nella maggior parte dei casi. Anche in questo settore è necessario l'intervento della Comunità i cui fondi sono però limitatissimi; basti considerare che per i PACT⁽⁸⁾ 1998 sono disponibili solo 6 milioni di ECU. Lo sviluppo del trasporto su rotaia passa attraverso una uniformazione delle normative tecniche, l'interoperabilità e la possibilità di vendita delle tratte internazionali in unica soluzione.

3.6. I trasporti marittimo e fluviale sono due modalità ad elevato grado di efficienza energetica che possono contribuire efficacemente la mobilità di merci e persone. È necessario però che gli sforzi per la riduzione delle emissioni ad effetto serra siano estese a tutto il naviglio a livello internazionale. La vivibilità del pianeta è una sfida a livello mondiale.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato economico e sociale saluta positivamente la Comunicazione della Commissione e ritiene che per rispettare il principio di sviluppo sostenibile, è necessaria una modifica della tendenza nello sviluppo fin qui verificatosi nel settore dei trasporti, destinando a questo obiettivo una grande quantità di risorse.

4.2. Ridurre la CO₂ significa ridurre il consumo energetico anche attraverso l'utilizzo di combustibili alternativi a minor impatto ambientale. Siccome il trasporto stradale è una delle cause maggiori di produzione di questo gas che è aumentato nel periodo 1985/1995 in misura superiore a quanto non sia aumentato il PIL, ne consegue che è necessario intervenire soprattutto su questa modalità senza dimenticare che è necessario intervenire anche negli altri settori che contribuiscono alle emissioni di CO₂.

4.3. È necessario elaborare una politica globale di intervento basata fondamentalmente sulla ricerca di soluzioni tecnologicamente avanzate. Non è pertanto opportuno limitarsi unicamente alla scelta di soluzioni più immediate quale ad esempio la leva fiscale che se adottata isolatamente e non in un quadro globale potrebbe avere conseguenze negative sull'industria e sulla produzione.

(1) GU C 56 del 24.2.1997, pag. 31.

(2) Confetra Conf. Trasporti-ufficio studi Milano 1/94.

(3) GU C 19 del 31.1.1998, pag. 25; GU C 95 del 30.3.1998, pag. 21; GU C 89 del 19.03.1997, pag. 18 e GU C 56 del 24.2.1997, pag. 31.

(4) GU C 261 del 19.8.1998, pag. 10.

(5) GU C 295 del 22.10.1994, pag. 72.

(6) GU C 95 del 30.3.1998, pag. 59; GU C 73 del 9.03.1998, pag. 66 e GU C 56 del 24.02.1997, pag. 26.

(7) GU C 206 del 7.7.1997, pag. 23 e GU C 153 del 28.5.1996, pag. 16.

(8) PACT: Pilot Actions in Combined Transport.

4.4. Se lo sforzo di disegnare il quadro generale di interventi è sicuramente di competenza comunitaria, gli interventi diretti e mirati non possono che essere di competenza e responsabilità dei singoli Stati membri. Una quantificazione economica ed un eco/bilancio che tenga conto

dei vantaggi e degli svantaggi di ogni azione proposta dovrebbero essere effettuati a livello comunitario. L'internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto faciliterebbe senz'altro la determinazione di un eco/bilancio ed una maggiore concorrenzialità tra modi.

Bruxelles, 28 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

La seguente proposta di emendamento è stata approvata da almeno un quarto dei membri presenti, ma è stata respinta nel corso della discussione:

Punto 3.4

Sostituire l'ultima frase come segue:

«Qui sono necessari interventi per migliorare i sistemi di gestione del traffico aereo.»

Motivazione

È già un problema la scarsa efficienza in termini di finanza pubblica dovuta alla mancanza di concorrenza risultante da un'eccessiva cooperazione fra compagnie aeree. Non dovremmo incoraggiare ulteriormente questo tipo di alleanza. Non vi è alcun motivo di pensare che maggiori economie in questo settore produrrebbero vantaggi ambientali tali da compensare i rischi che probabilmente comporterebbe un ulteriore indebolimento della concorrenza.

Esito della votazione

Voti contrari: 24, voti favorevoli: 48, astensioni: 6.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sull'uso di autobus di linea o granturismo aventi una lunghezza massima di 15 metri»

(1999/C 101/06)

La Commissione europea, in data 28 maggio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla relazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Garcia Alonso, in data 12 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 gennaio 1999, nel corso della 360ª sessione plenaria, con 119 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Direttiva 96/53/CE del Consiglio del 25 luglio 1996⁽¹⁾ stabilisce le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale ed internazionale ed i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale per determinati veicoli che circolano nella Comunità.

Conformemente all'articolo 3 di tale direttiva, gli Stati membri non possono rifiutare o vietare l'uso nel proprio territorio:

- nel traffico internazionale, dei veicoli immatricolati o immessi in circolazione in un altro Stato membro per ragioni inerenti ai pesi ed alle dimensioni;
- nel traffico nazionale, di veicoli per il trasporto merci immatricolati o immessi in circolazione in un altro Stato membro per ragioni inerenti alle dimensioni.

Per quanto riguarda la lunghezza massima autorizzata nel traffico internazionale per autobus di linea e granturismo, la medesima direttiva fissa a 12 metri le dimensioni massime nel suo allegato I, punto 1.1. Il testo della direttiva lascia pertanto dedurre che gli Stati membri possono autorizzare dimensioni massime superiori ai 12 metri per gli autobus di linea e granturismo che circolano nel loro territorio, fermo restando che potranno circolare liberamente nell'intero territorio dell'Unione europea solamente quelli che soddisfano la direttiva.

1.2. Al momento pertanto non esiste una legislazione europea che armonizzi le dimensioni degli autobus di linea e granturismo che superano i 12 metri di lunghezza. Attualmente la circolazione di autobus di 15 metri è permessa in Germania, Belgio e Spagna; mentre è consentita, con un'autorizzazione speciale, in Austria, nel Lussemburgo e nei Paesi Bassi. Le dimensioni superiori ai 12 metri sono regolamentate in Danimarca (13,7 metri), in Finlandia (14,5 metri) ed in Svezia (14 metri), mentre è proibito superare i 12 metri in Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Regno Unito.

1.3. Gli autobus di lunghezza inferiore ai 12 metri destinati al trasporto di persone possono attualmente

circolare liberamente in tutta l'Unione europea, mentre nel territorio nazionale della maggioranza degli Stati membri è permesso immatricolare ed immettere in circolazione veicoli di 15 metri.

Tuttavia la mancanza di una legislazione europea che armonizzi il limite di 15 metri per gli autobus rigidi ha per conseguenza che gli autobus di 15 metri possono venir bloccati o fermati sulle strade, e che si impedisca loro di passare, o che invece vengano tollerati, a seconda se siano o no stati immatricolati in un altro paese, il che ostacola e rende difficile la libera circolazione nell'Unione europea degli autobus di lunghezza superiore ai 12 metri.

Tale situazione viola il principio della libera circolazione nell'Unione europea e rappresenta pertanto un'infrangimento continuato dell'articolo 3, lettera c) del Trattato CE dove si proclama l'instaurazione di un mercato comune caratterizzato dalla eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. Il permanere di tali difficoltà di circolazione stradale impedisce la completa realizzazione del mercato interno.

2. Sintesi della relazione della Commissione europea

2.1. La relazione della Commissione europea⁽²⁾ «sull'uso di autobus di linea o granturismo aventi una lunghezza massima di 15 metri» esamina le questioni connesse a tali veicoli utilizzando informazioni trasmesse dalle autorità nazionali degli Stati membri, dai costruttori e dagli operatori degli autobus in questione. Dalla relazione si deduce che la Commissione ha un atteggiamento positivo nei confronti dei veicoli di lunghezza massima di 15 metri.

2.2. Oltre a chiarire la distinzione tra autobus di linea ed autobus granturismo sulla base della lunghezza del percorso effettuato, ossia su breve distanza (di linea) o su percorsi più lunghi (granturismo), la Commissione esamina la legislazione nazionale attuale degli Stati

⁽¹⁾ GU L 235 del 17.9.1996, pag.59.

⁽²⁾ COM(97) 499 def. del 27.5.1998.

membri. In tale contesto, conformemente a quanto indicato al punto 1.2 del presente parere, vanno segnalati alcuni cambiamenti che si sono verificati nella fase successiva alla pubblicazione della relazione della Commissione. In Spagna, ad esempio, l'uso di veicoli di lunghezza massima di 15 metri è permesso dal 31 ottobre 1997.

2.3. La Commissione presenta considerazioni commerciali, tecniche, ambientali e di sicurezza, relative alle infrastrutture ed alla costruzione nonché altre considerazioni di carattere legislativo a favore dell'uso degli autobus di linea o granturismo aventi una lunghezza massima di 15 metri:

Considerazioni commerciali

Per quanto riguarda la capacità, il costo, i diritti d'uso, la competitività ed il valore di rivendita degli autobus da granturismo, la Commissione riconosce i vantaggi commerciali dei veicoli di lunghezza superiore a 12 metri e sottolinea come, nel caso del trasporto di persone, lo spirito di iniziativa dimostrato da alcuni operatori nell'utilizzare lo spazio supplementare offerto dai veicoli di 15 metri rappresenti un passo avanti nel favorire il trasferimento modale verso il trasporto pubblico.

Considerazioni tecniche

Secondo i costruttori, i veicoli per passeggeri di lunghezza superiore a 12 metri soddisfano il requisito, stabilito dalla Direttiva 96/53/CE⁽¹⁾ per circolare liberamente in tutta l'Unione europea, di poter essere manovrati entro una corona circolare del raggio esterno di 12,50 metri e interno di 5,30 metri. Per quanto riguarda il peso, i veicoli di 15 metri devono avere 3 assi per soddisfare le norme nazionali ed europee relative al peso totale dei veicoli e al carico per asse. Tutti i componenti tecnici dei veicoli destinati al trasporto dei passeggeri, come i sistemi di frenatura, i dispositivi di illuminazione, le emissioni ecc. sono disciplinati dalla Direttiva 70/156/CEE, e si applicano anche ai veicoli di 15 metri.

Considerazioni ambientali e di sicurezza

Vengono presentati argomenti a sostegno della maggior sicurezza degli autobus di 15 metri. In relazione a ciò la Commissione europea evidenzia che questi veicoli, essendo dotati di tre o quattro assi, hanno una tenuta di strada migliore rispetto ad un veicolo equivalente a due assi e presumibilmente anche una maggiore stabilità e capacità di frenatura. Per quanto riguarda le considerazioni ambientali, la Commissione cita due argomenti favorevoli, entrambi validi nel caso in cui il veicolo sia completamente occupato: il consumo di combustibile per passeggero trasportato su un veicolo di 15 metri è di circa il 10 % inferiore a quello di un veicolo di 12 metri e lo spazio per passeggero occupato su strada da un veicolo di 15 metri è di circa il 15 % inferiore a quello di un veicolo di 12 metri.

Considerazioni relative alle infrastrutture

Si distingue fra autobus di linea e granturismo. L'uso degli autobus di 15 metri avrà delle ripercussioni finanziarie per gli enti locali; ciononostante la Commissione ritiene che tale problema possa essere risolto introducendo adeguate disposizioni nella legislazione comunitaria. Per gli autobus granturismo occorre prevedere la necessità di parcheggi supplementari, che presuppone un costo finanziario per gli enti locali.

Considerazioni relative alla costruzione

Nonostante il fatto che alcuni costruttori europei non offrano autobus di linea e granturismo di lunghezza superiore a 12 metri, la loro capacità di produrne in futuro è buona.

Altre considerazioni di carattere legislativo

Vista la diversità fra le legislazioni nazionali rispetto alla possibilità di includere portasci e rimorchi portabagagli nella lunghezza massima degli autobus di linea e granturismo, la Commissione si esprime a favore di una legislazione comunitaria che regolamenti ed armonizzi questo aspetto.

2.4. La Commissione offre un ventaglio di opzioni legislative diverse riguardanti l'uso di autobus di linea e granturismo di 15 metri. Le alternative proposte vanno dal mantenimento della legislazione attuale (per cui non ci sarebbero cambiamenti e gli autobus di linea e granturismo di 12 metri potrebbero circolare liberamente nell'Unione europea), all'adozione di diversi tipi di legislazione per gli autobus di 15 metri, nel qual caso la Commissione espone vari livelli legislativi possibili:

- La prima opzione della Commissione stabilisce un limite armonizzato di 12 metri per i veicoli rigidi, consentendo ai veicoli di lunghezza massima di 15 metri di circolare a livello nazionale durante un periodo determinato, in base al principio dei diritti acquisiti.
- La seconda opzione prevede un limite armonizzato di 15 metri per gli autobus rigidi, con requisiti di sterzata differenti. Si potrebbe prescrivere che i veicoli rigidi di lunghezza superiore a 12 metri siano sottoposti ad una prova supplementare di manovrabilità.
- La terza opzione determina un limite armonizzato di 15 metri per gli autobus rigidi senza requisiti supplementari. Questo limite autorizzerebbe tutta una gamma di veicoli, compresi quelli di lunghezza pari a 12,75 metri, 13,5 metri, 13,75 metri ecc., qualunque sia il numero degli assi.

⁽¹⁾ GU L 235 del 17.9.1996.

- Secondo la quarta opzione va fissato un limite diverso di lunghezza in base al numero degli assi: la lunghezza dei veicoli destinati al trasporto dei passeggeri potrebbe essere limitata come segue: 12 metri per i veicoli a due assi, 13,5 metri per i veicoli a tre assi e 15 metri per i veicoli a quattro assi.
- La quinta opzione consiste nel fissare un limite armonizzato di 15 metri per il traffico internazionale con norme nazionali differenti. Questa possibilità richiede una modifica della Direttiva 96/53/CE per garantire la libera circolazione nella Comunità di tutti gli autobus di linea e granturismo di lunghezza massima di 15 metri utilizzati su percorsi internazionali, permettendo al tempo stesso agli Stati membri di stabilire norme differenti a livello nazionale.

3. Osservazioni del Comitato

3.1. Il Comitato considera negativo mantenere la situazione attuale, per cui alcuni Stati membri permettono la circolazione di veicoli di lunghezza massima pari a 15 metri (con o senza autorizzazione speciale), mentre altri Stati membri proibiscono la vendita ed immatricolazione di questo tipo di veicoli. Come sottolinea la relazione della Commissione, la situazione attuale manca di chiarezza e di sicurezza per i trasportatori che effettuano servizi di trasporto intracomunitario, e produce distorsioni di concorrenza.

3.2. Il Comitato ritiene che l'uso di veicoli di lunghezza massima di 15 metri vada autorizzato in tutto il territorio dell'Unione, e che non vadano introdotte esigenze tecniche supplementari nella legislazione comunitaria. Pertanto il Comitato si dichiara favorevole alla terza opzione. Dal punto di vista della costruzione, gli attuali costruttori di autobus di linea e granturismo possiedono le conoscenze e la tecnica adeguata per

commercializzare autobus rigidi di lunghezza massima di 15 metri di facile guida, che abbiano la capacità di manovra necessaria a soddisfare i requisiti relativi al cerchio di sterzata, che presentino livelli di sicurezza, pari o superiori a quelli degli autobus di 12 metri, e che rispettino l'ambiente. Viste queste caratteristiche, il Comitato sostiene la libera circolazione nell'intero territorio dell'Unione europea degli autobus di linea e granturismo di 15 metri poiché tali veicoli soddisfano i requisiti di manovra, sono sicuri e rispondono alla normativa ambientale.

3.3. Limitando l'uso di veicoli di lunghezza massima di 15 metri al trasporto internazionale, lo stato di cose attuale rimarrebbe quasi invariato, in quanto alcuni Stati membri autorizzerebbero il loro uso a livello nazionale e altri no. Ciò manterrebbe le distorsioni di concorrenza ed ostacolerebbe significativamente le operazioni di cabotaggio. Una tale situazione è da evitare. Il Comitato riconosce tuttavia le difficoltà che potrebbero essere provocate dalla circolazione di autobus di 15 metri in alcune zone; in base al principio di sussidiarietà, dovranno essere gli enti nazionali, regionali e locali ad adottare le misure pertinenti a limitare l'accesso degli autobus di linea e granturismo di 15 metri in tali zone, tenendo appunto conto delle caratteristiche locali.

4. Conclusioni

4.1. In base a quanto precedentemente esposto, e considerando in particolare il punto 2.5 della relazione della Commissione COM(97) 499 def., riguardante le considerazioni ambientali e di sicurezza, il Comitato si dichiara favorevole all'opzione presentata al punto 3.2.3 della relazione in esame ed invita le istituzioni europee ad armonizzare il limite di 15 metri per gli autobus di linea e granturismo, senza requisiti supplementari, modificando di conseguenza la Direttiva 96/53/CE.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Decisione n. 1254/96/CE che stabilisce un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia»

(1999/C 101/07)

Il Consiglio, in data 23 ottobre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 129D, primo paragrafo del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernández Bataller, in data 16 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360ª sessione plenaria, con 125 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta all'esame costituisce un aggiornamento dell'elenco indicativo dei progetti d'interesse comune nel settore dell'energia, contenuto originariamente nella Decisione n. 1254/96/CE ⁽¹⁾ modificata dalla Decisione n. 1047/97/CE ⁽²⁾.

1.2. La proposta ridefinisce quattro progetti concreti già inseriti nell'elenco, introduce 12 nuovi progetti e ne include altri tre che erano stati presentati dalla Commissione nella proposta relativa agli orientamenti per le RTE dell'energia del gennaio 1994 e che ora hanno raggiunto uno stadio di maturità più avanzato.

1.3. L'aggiornamento proposto prevede un numero di progetti relativi alle reti di gas decisamente superiore (14) rispetto a quelli relativi alle reti di elettricità (5); ciò evidenzia la maggiore importanza attribuita ad una fornitura continua di gas naturale e mette in luce gli sforzi che si stanno realizzando per incrementare la partecipazione di questo combustibile all'approvvigionamento di energia primaria a livello europeo.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale ha avuto occasione di esprimersi favorevolmente sull'insieme di decisioni che definiscono il quadro di sviluppo delle reti transeuropee nel settore dell'energia. I relativi pareri del Comitato contengono tuttavia diverse osservazioni e suggerimenti volti a potenziare la base giuridica di dette decisioni, migliorarne l'applicabilità e prendere in considerazione le conseguenze economiche e sociali dei progetti, in particolare gli effetti sull'occupazione, che devono essere tenuti costantemente sotto controllo.

2.2. Il Comitato si rende conto che il dinamismo nel settore energetico e la crescente necessità di infrastrutture

per l'approvvigionamento, l'immagazzinaggio e l'interconnessione che garantiscano un livello elevato delle forniture, affidabilità e diversificazione delle fonti energetiche, rendono opportuno un aggiornamento periodico dell'elenco indicativo dei progetti d'interesse comune.

2.3. Pertanto, il Comitato accoglie favorevolmente la proposta di aggiornamento all'esame, che prevede una serie di progetti importanti volti a consolidare le reti transeuropee di energia e a migliorare la garanzia dell'approvvigionamento energetico in Europa. Inoltre, alcuni di questi progetti comportano investimenti nelle infrastrutture di trasporto di gas nei paesi dell'Est europeo, circostanza che permetterà di intensificare le relazioni tra detti paesi e gli Stati membri.

2.4. Nell'interesse degli Stati membri, il Comitato raccomanda di adottare con la massima urgenza la proposta all'esame, con le opportune modifiche.

2.5. Tuttavia, oltre a ribadire alcuni aspetti già messi in evidenza in precedenti pareri e che la proposta all'esame non prende adeguatamente in considerazione, il Comitato osserva quanto segue:

2.5.1. L'elenco proposto non prende sufficientemente in considerazione le regioni periferiche ed ultraperiferiche, allontanandole così ulteriormente dalle zone più privilegiate del continente. In precedenti occasioni, il Comitato ha messo in evidenza che la difficoltà o l'impossibilità d'interconnessione delle loro reti interne alle reti transeuropee e il basso livello di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico mettono le regioni periferiche ed ultraperiferiche in una posizione di svantaggio rispetto alle zone centrali dell'Europa. Questa situazione impone un aumento degli sforzi per migliorare le dotazioni energetiche di dette regioni e contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale.

⁽¹⁾ GU C 195 del 18.7.1994.

⁽²⁾ GU C 30 del 30.1.1997.

2.5.2. Senza pregiudizio degli interventi di politica regionale a livello comunitario e conformemente al principio di sussidiarietà, il funzionamento del mercato interno dell'energia deve garantire che gli Stati membri possano stabilire obblighi di pubblico servizio che assicurino l'approvvigionamento finale a tutti i cittadini, a parità di qualità e prezzi.

2.5.3. I progetti relativi alle reti transeuropee dell'energia devono essere particolarmente rispettosi dell'ambiente, un'esigenza che la proposta all'esame non prevede espressamente. Il Comitato chiede che venga esplicitamente menzionata l'importanza della valutazione dell'impatto ambientale. Il rispetto dell'ambiente dev'essere in qualsiasi caso un criterio determinante per la scelta dei progetti attuali e futuri.

3. Osservazioni particolari

Inserire due nuovi considerando così formulati:

3.1. «Considerando che la prossima revisione del presente elenco presterà una particolare attenzione all'inclusione delle esigenze specifiche delle regioni periferiche ed ultraperiferiche dell'Unione europea, per permettere le condizioni tecniche atte ad assicurare l'approvvigionamento finale dei cittadini.»

3.2. «Considerando che tutti i nuovi progetti devono soddisfare i criteri di valutazione dell'impatto ambientale strategico.»

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa ad una strategia per rendere più funzionale l'assistenza reciproca in materia di recupero di crediti e contenente una "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 76/308/CEE del Consiglio relativa all'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da operazioni che fanno parte del sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, nonché dei prelievi agricoli, dei dazi doganali, dell'imposta sul valore aggiunto e di talune accise"»⁽¹⁾

(1999/C 101/08)

Il Consiglio, in data 28 luglio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bento Gonçalves, in data 15 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 119 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Campo di applicazione della proposta

L'obiettivo fondamentale della comunicazione e della proposta di direttiva all'esame è quello di modificare,

inter alia, le Direttive 76/308/CEE e 79/1071/CEE del Consiglio al fine di migliorare le procedure relative all'assistenza reciproca tra gli Stati membri per il recupero dei crediti risultanti da operazioni effettuate nel quadro del sistema di finanziamento del FEAOG:

— prelievi agricoli e dazi doganali;

— imposta sul valore aggiunto (IVA);

⁽¹⁾ GU C 269 del 28.8.1998, pag. 16.

- diritti all'importazione e all'esportazione;
- determinate accise;
- imposte sul capitale e sul reddito;
- spese e interessi relativi al ricupero di tali crediti.

1.2. Obiettivo e base giuridica

La Commissione sostiene l'importanza di assicurare il regolare funzionamento del mercato interno, previsto all'articolo 7A del Trattato e per proteggere gli interessi finanziari della Comunità e degli Stati membri dalla minaccia della mancata osservanza degli obblighi fiscali e dall'aggravarsi costante delle frodi. La base giuridica è l'articolo 100 A del Trattato.

2. Sintesi della comunicazione e della proposta di direttiva

2.1. La Commissione illustra le difficoltà riscontrate nell'applicazione delle procedure di assistenza reciproca tra gli Stati membri in materia di ricupero crediti. Tra dette difficoltà vanno evidenziate le seguenti:

- difficoltà di rintracciare i debitori nella Comunità;
- differenze sostanziali nei poteri dei vari Stati membri in materia di ricupero;
- disparità nel trattamento giuridico dei crediti a seconda degli Stati membri;
- disposizioni in materia di assistenza reciproca pesanti, burocratiche e complesse;
- mancanza di priorità amministrativa ai crediti di altri Stati membri.

2.1.1. Queste procedure sono state concepite per essere applicate ai prelievi agricoli e ai dazi doganali in quanto fonti di reddito comunitario di limitate dimensioni. I problemi sono sorti quando tra queste procedure sono state inserite imposte tipicamente nazionali, come l'IVA e le accise.

2.2. Le procedure all'esame, avviate nel 1976, sono state oggetto di quattro modifiche. Una di queste, proposta nel 1990, non è mai stata adottata e adesso la si intende sostituire.

2.3. Ancora una volta, la proposta mira a trovare soluzioni puntuali per la realizzazione degli obiettivi della Commissione e del Consiglio al fine di migliorare l'efficacia dei recuperi.

3. Osservazioni generali

3.1. La Commissione giustifica la sua proposta con dati ottenuti mediante un'analisi particolareggiata dell'evoluzione dei problemi dagli anni '70. La Commissione è giunta alla conclusione che esiste una quantità sempre maggiore di indizi dai quali si evince che gli autori delle frodi sfruttano sempre di più le lacune del sistema attraverso tecniche sempre più perfezionate, circostanza che fa aumentare costantemente il numero delle frodi. La Commissione riconosce inoltre che i crediti recuperati dagli operatori fraudolenti non superano il 3-5 % del valore dei debiti.

3.1.1. D'altro canto, la mancanza di efficacia e di cooperazione tra le amministrazioni dei vari Stati membri in materia di assistenza reciproca permette la prescrizione di numerosi crediti e rende impossibile il ricupero di altri, per mancanza di disponibilità delle imprese debitorie; questa situazione è aggravata dalla grande volubilità temporale delle stesse imprese. Ne conseguono una riduzione del gettito fiscale che rende l'attuale sistema insostenibile a causa delle ingiustizie fiscali, distorsioni di concorrenza e sperequazioni a livello di Stati membri e di imprese.

3.1.1.1. La proposta attuale prevede addirittura l'esclusione dei crediti troppo vecchi dal suo campo di applicazione.

Il Comitato comprende le giustificazioni della Commissione ma giudica questa ipotesi inaccettabile dal punto di vista della giustizia fiscale, in quanto vengono premiati gli operatori economici fraudolenti e penalizzati quelli che rispettano gli obblighi. Allo stesso modo, vengono penalizzate le entrate fiscali di alcuni Stati membri dell'UE a vantaggio di altri Stati membri.

3.1.1.2. I governi degli Stati membri devono agire con maggiore determinazione per incrementare l'efficacia del ricupero dei crediti e combattere in tal modo le frodi.

3.2. La Commissione afferma inoltre che attualmente la maggiore preoccupazione è rappresentata dal ricupero dell'IVA e delle imposte dirette, data l'importanza delle somme in gioco.

3.3. Misure per migliorare il sistema

3.3.1. Vengono indicate alcune azioni strategiche per migliorare l'efficacia del sistema:

- una strategia integrata per un miglior funzionamento degli accordi di ricupero e le azioni da mettere in atto per l'aggiornamento del quadro giuridico e della sua applicazione;
- la realizzazione di misure amministrative nell'ambito del programma Fiscalis, specie per quanto concerne l'IVA e le accise;
- la formazione professionale continua dei funzionari delle amministrazioni potrà contribuire al miglioramento della situazione attuale. Tenuto conto dell'evoluzione negativa di questo dossier, sussistono

tuttavia dubbi legittimi sull'efficacia di queste misure. Ci si chiede inoltre se oggi non sia meglio affrontare la questione attraverso decisioni di natura politica da prendere al livello più alto.

3.4. Ritardo nell'applicazione del regime definitivo dell'IVA:

- un altro problema giustamente sollevato riguarda le cause della mancata applicazione del regime che avrebbe dovuto sostituire nel 1996 il «regime transitorio dell'IVA» stabilito nel 1993;
- il regime definitivo, la cui entrata in vigore era prevista nel 1996, aveva come base il principio della «imposizione nel paese di origine» che può essere una risposta più adeguata per far fronte alla situazione attuale.

4. Osservazioni particolari

4.1. Articolo 1

Esso riunisce in quattro articoli le disposizioni contenute in venticinque articoli nella proposta precedente.

Si sottolineano le seguenti modifiche:

4.1.1. Il titolo della direttiva diventa «Direttiva 76/308/CEE del Consiglio relativa all'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da taluni dazi, prelievi, imposte ed altre misure».

4.1.2. Del contenuto della proposta occorre evidenziare i seguenti elementi:

4.1.2.1. «Diritti all'importazione»: il concetto è ampliato per comprendere anche i dazi doganali di paesi terzi, i prelievi agricoli e altri oneri all'importazione previsti nell'ambito della politica agricola comune o di disposizioni specifiche relative a determinati prodotti derivanti dalla trasformazione di prodotti agricoli (articolo 1, terzo paragrafo, primo trattino).

4.1.2.2. È ampliato anche il concetto di «Diritti all'esportazione» (articolo 1, terzo paragrafo, secondo trattino).

4.1.2.3. «Imposte sul reddito e sul capitale» (articolo 1, terzo paragrafo, terzo trattino).

4.1.3. Al paragrafo 4, lettera a), la proposta di modifica della direttiva precisa ed amplia le informazioni che permettono agli Stati membri richiedenti di identificare i debitori (modifica dell'articolo 4, paragrafo 2 della Direttiva 76/308/CEE).

4.1.4. La lettera b) del paragrafo 4 sopprime l'articolo 4, paragrafo 3, lettera b) della Direttiva 76/308/CEE; lo Stato membro destinatario della richiesta non può più rifiutarsi di fornire al richiedente informazioni sul debitore che rivelino un segreto industriale, commerciale o professionale (modifica dell'articolo 4, paragrafo 3 della medesima direttiva).

Il Comitato ritiene che tale modifica non contribuisca a migliorare la lotta contro le frodi. Bisognerà definire pertanto un quadro giuridico che permetta di aggirare gli ostacoli in modo che le informazioni richieste siano fornite obbligatoriamente ogni qualvolta risultino necessarie per combattere le frodi.

4.1.5. Il Comitato approva in linea di principio la modifica di cui al paragrafo 6 della proposta di direttiva. Occorre tuttavia rispettare la data in cui l'autorità adita riceve la domanda dell'autorità richiedente, in modo che l'azione di recupero forzato non venga pregiudicata dall'autorità adita.

4.1.6. Il Comitato concorda con la soppressione dell'articolo 14, di cui al paragrafo 12 della proposta di direttiva, in quanto contribuisce al miglioramento delle procedure di assistenza reciproca per il recupero dei crediti.

4.1.7. Le proposte relative agli articoli 22 e 25 (paragrafi 15 e 16 della proposta) sono volte a migliorare le procedure di assistenza reciproca tra gli Stati membri e l'informazione sull'evoluzione dei procedimenti; la Commissione è autorizzata a trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sui risultati ottenuti.

4.2. Articoli 2 e 3

Questi due articoli riguardano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che gli Stati membri devono adottare per conformarsi alla direttiva proposta e la data della rispettiva entrata in vigore. Il Comitato non ha osservazioni da formulare in merito.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato concorda con il contenuto della proposta, in linea con gli orientamenti caldeggiati nei precedenti pareri sulla fiscalità generale dell'Unione europea, in cui la maggior parte dei problemi sorti in materia fiscale e di frodi individuate ma non risolte, erano stati puntualmente previsti⁽¹⁾.

5.1.1. Tutte le misure puntuali e transitorie adottate in materia fiscale hanno portato all'aumento delle frodi, creando gravi distorsioni della concorrenza e mantenendo benefici e penalizzazioni tra Stati membri.

5.1.2. Tale evoluzione contrasta con gli orientamenti e gli impegni assunti all'atto della creazione del mercato interno, quando si istituì un regime transitorio valido fino al 1996. In detta occasione erano stati fissati orientamenti per approntare il quadro fiscale dell'UE in modo che tutti gli agenti economici e gli Stati membri

⁽¹⁾ GU C 237 del 12.9.1988; GU C 82 del 19.3.1996; GU C 204 del 13.7.1996; GU C 296 del 29.6.1997.

potessero esercitare le proprie attività senza intralci burocratici ed in un ambiente improntato alla trasparenza ed alla giustizia fiscale.

5.1.3. Il Comitato non è convinto dell'adeguatezza delle proposte della Commissione ai fini del recupero dei fondi dirottati in modo fraudolento. Ritiene in effetti che le cause del problema vadano ricercate negli Stati membri: se gli Stati membri continuano a dare priorità al recupero dei crediti nazionali, tutte le misure volte a combattere gli effetti delle frodi andranno incontro all'insuccesso. Giova tener a mente che l'Unione europea si prepara ad entrare nel XXI° secolo con un sistema fiscale che non sarebbe neppure degno del XIX° secolo.

5.2. Come riferisce la Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio 1997 ⁽¹⁾:

- la lotta contro la frode denota, in linea generale, una mancanza di strategia integrata negli Stati membri;
- gli strumenti di cooperazione tra Stati membri non vengono utilizzati appieno;
- la lentezza delle procedure e la cattiva conoscenza degli strumenti esistenti, specie a livello di amministrazioni locali, spiegano spesso questa sottoutilizzazione;

⁽¹⁾ GU C 349 del 17.11.1998.

- in mancanza di un'alternativa valida, l'attuale sistema «transitorio» durerà ancora per anni.

Date le circostanze, il Comitato ritiene che per porre fine al problema delle frodi occorra adottare decisioni politiche al più alto livello.

5.3. Alla luce di quanto sopra, e considerati in particolare:

- la constatazione della Corte dei conti in merito all'incapacità delle amministrazioni nazionali a lottare efficacemente contro le frodi ed il loro costante aumento;
- l'affermazione della Corte dei conti sulla proroga del sistema fiscale transitorio;
- la maggiore consapevolezza dei cittadini europei dell'incapacità politica dei rispettivi governi e degli organi comunitari per affrontare di congiunto il problema;
- il fatto che il mercato interno e l'unione monetaria, già istituiti, saranno efficaci solo con la creazione del pilastro della fiscalità;
- i governi degli Stati membri devono prendere fermamente posizione per eliminare i problemi sociali, economici e politici conseguenti a detta situazione, creando così condizioni che consentano ai cittadini ed agli operatori economici d'Europa di beneficiare liberamente dello spazio europeo in condizioni di trasparenza e di equità.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso»

(1999/C 101/09)

La Commissione, in data 17 aprile 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Giron, in data 7 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 119 voti favorevoli, 4 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

Il Comitato esprime piena soddisfazione per il desiderio espresso dalla Commissione di avviare una riflessione sul lavoro sommerso che consenta all'Unione europea di elaborare una strategia di lotta contro un fenomeno che tocca da vicino tutti gli Stati membri.

Il Comitato condivide l'impostazione adottata dalla Commissione, la quale affronta il fenomeno del lavoro sommerso dal punto di vista dell'occupazione. È innegabile, infatti, come il lavoro sommerso pesi sul finanziamento dei servizi pubblici e della protezione sociale, condizioni in senso negativo il funzionamento di altri regimi sociali paritetici (fondi da destinare alla formazione, fondi pensione e ferie retribuite, ecc.) oltre a falsare in generale la concorrenza. Un ridimensionamento del fenomeno deve pertanto consentire, da un lato, di reintegrare nell'economia formale le persone che svolgono forme di lavoro sommerso e, dall'altro, di ridurre la minaccia che esso costituisce per le attività lavorative dichiarate.

Il Comitato ritiene che tale iniziativa sia tanto più giustificata in quanto il lavoro sommerso interessa in primo luogo le piccole imprese e il settore artigiano che, come la Commissione aveva già sottolineato nella Comunicazione del 26 ottobre 1995, sono cruciali per la crescita e l'occupazione in Europa.

Il Comitato si compiace dell'invito alla mobilitazione rivolto dalla Commissione a tutti gli Stati membri, alle istituzioni comunitarie e alle parti sociali per meglio comprendere le cause e la portata del lavoro sommerso, individuare le migliori prassi in grado di combattere tale fenomeno e avviare un'azione coordinata a livello comunitario.

Il Comitato appoggia anche l'orientamento adottato, che consiste nel prevedere la possibilità di misure diverse a seconda dei singoli Stati membri, perché siano consone alle diverse situazioni esistenti.

2. Osservazioni generali

2.1. Definizione di lavoro sommerso

2.1.1. Il Comitato ritiene accettabile la definizione di «lavoro sommerso» come «qualsiasi attività retribuita lecita di per sé, ma non dichiarata alle autorità pubbliche» data la necessità di adottare una definizione comune a tutti gli Stati membri.

2.1.2. Il Comitato ritiene che tale definizione vada avvicinata alla nozione più comune di lavoro nero onde evitare ambiguità rispetto, ad esempio, alle attività di volontariato o di beneficenza, oppure al lavoro svolto nell'ambito familiare — fondamentalmente le attività domestiche saltuarie.

2.1.3. Resta inteso, invece, che la pratica secondo la quale il datore di lavoro e il dipendente non dichiarano una parte del lavoro eseguito costituisce una forma di lavoro non dichiarato.

2.1.4. Il Comitato tiene tuttavia a precisare che possono esistere altre forme di attività retribuita, di per sé lecite, che, però, per le modalità con cui sono esercitate, diventano illegali e non sono di conseguenza dichiarabili, per cui richiedono un trattamento adeguato.

2.1.5. Alla luce delle discussioni in sede di OIL riguardo al lavoro minorile e al progetto di convenzione di cui è prevista l'adozione nel 1999, sarebbe forse opportuno che la Commissione prestasse maggiore attenzione, nell'analisi proposta, al lavoro sommerso ⁽¹⁾.

2.1.6. Il Comitato, da parte sua, può solo ribadire la propria opposizione a qualunque forma di sfruttamento

⁽¹⁾ GU C 284 del 14.9.1998.

dei minori e dichiararsi ancora una volta favorevole a un quadro rigorosamente disciplinato dalle legislazioni nazionali e dalle convenzioni internazionali.

2.1.7. Il Comitato vorrebbe inoltre sollevare il problema del subappalto⁽¹⁾ che nella pratica può dar vita, se se ne abusa, al fenomeno dell'evasione fiscale e sociale e del lavoro nero strutturato o autonomo.

2.1.8. A tale proposito il Comitato suggerisce alla Commissione di condurre una riflessione sul problema che non è mai stato affrontato in maniera specifica.

2.2. *Le caratteristiche del lavoro sommerso*

Innanzitutto il Comitato nota con piacere che la Commissione affronta il fenomeno del lavoro sommerso sia a livello d'impresa che a livello individuale. È infatti opportuno porre l'accento sulle due facce del lavoro sommerso: da un lato la persona (fisica o giuridica) che svolge l'attività sommersa e dall'altro l'impresa o il singolo che se ne avvalgono.

2.2.1. Principali cause

2.2.1.1. Il Comitato condivide in pieno l'analisi della Commissione secondo cui la principale attrattiva del lavoro sommerso è di natura economica.

2.2.1.2. Una simile impostazione deve consentire verosimilmente di evidenziare il peso dell'imposizione fiscale e dei contributi sociali sulla manodopera, che grava tanto sulle persone quanto sulle imprese — specie le più piccole. Sottolinea inoltre il peso dell'imposizione fiscale sui privati cittadini che sono spesso gli «acquirenti» del lavoro sommerso.

A tale proposito, il Comitato ha già riconosciuto la necessità di «invertire l'attuale tendenza dei sistemi fiscali ad imporre un onere sempre più pesante sul lavoro rispetto ad altre basi imponibili»⁽²⁾.

In tale contesto è evidente che, pur prendendo atto del fatto che si tratta di una problematica comune a tutto il mercato del lavoro illegale, più si riduce il margine finanziario tra la fornitura di una prestazione dichiarata e di una sommersa, minore è l'attrattiva di questa seconda forma di lavoro. Nel frattempo, una strategia da sperimentare in via prioritaria è quella capace almeno di determinare un alleggerimento dei pesanti oneri fiscali e sociali che gravano sulle imprese ad alta intensità di manodopera.

2.2.1.3. Benché, secondo il Comitato, un certo numero di fattori storici abbia potuto in passato o possa ancor oggi influire sul ricorso al lavoro sommerso, questo fenomeno sembra comunque determinato segnatamente:

- dal livello dei contributi sociali e dell'imposizione fiscale,
- dagli oneri regolamentari e amministrativi, nonché
- dalla mancanza di adattabilità della legislazione sul lavoro,
- dall'immigrazione clandestina.

2.2.1.4. Il Comitato ricorda che il lavoro sommerso è diffuso principalmente in settori (artigianato, commercio, servizi, ecc.), in cui predomina la presenza di piccole imprese sulle quali il contesto fiscale, sociale, regolamentare e amministrativo grava in modo sproporzionato, come sottolinea il Libro bianco del Presidente Delors⁽³⁾.

2.2.1.5. La Commissione osserva che esistono altri fattori ancora in grado di favorire o agevolare lo sviluppo del lavoro sommerso (accettazione culturale, bassa competitività, scarsa attrattiva del servizio richiesto, ecc.).

Il Comitato, tuttavia, si dissocia dall'affermazione della Commissione secondo cui «l'esistenza di associazioni professionali può essere anch'essa propizia al lavoro sommerso»⁽⁴⁾, tanto più che si tratta, nella maggioranza dei casi, di associazioni private a cui non è assolutamente obbligatorio aderire per poter esercitare un'attività commerciale.

2.2.1.6. Secondo il Comitato, inoltre, la Commissione non considera con sufficiente attenzione la comparsa sistematica del lavoro nero e le possibili conseguenze di tale fenomeno per interi settori d'attività. Si pensi ad esempio al campo delle costruzioni (edilizia e lavori pubblici) in cui esiste — nella maggioranza, almeno, degli Stati membri — un'offerta costante e su vasta scala di manodopera illegale, anche a livello transnazionale.

2.2.2. Chi sono i lavoratori del sommerso?

2.2.2.1. Il Comitato constata che la Commissione propone di concentrare la propria analisi su quattro categorie di lavoratori del sommerso, e più precisamente:

- coloro che svolgono più lavori,
- le persone «economicamente inattive»,

⁽¹⁾ GU C 126 del 23.5.1989; GU C 159 del 17.6.1991; GU C 49 del 24.2.1992; GU C 133 del 31.5.1995; GU C 157 del 25.5.1998.

⁽²⁾ GU C 73 del 9.3.1998: punto 2.2.5.1.

⁽³⁾ Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione — Le sfide da percorrere per entrare nel XXI° secolo», COM(93) 700 def., punto 8.8, lettera d), secondo trattino.

⁽⁴⁾ COM(98) 219 def., punto 2.2, terzo punto in neretto, pag. 6.

- i disoccupati,
- i cittadini di paesi terzi.

2.2.2.2. Il Comitato ritiene però che vada introdotta una diversa classificazione in modo da distinguere tra chi dovrebbe avere uno statuto di lavoratore dipendente e chi, invece, ha deciso autonomamente di non dichiarare la propria attività.

Tale ripartizione deve consentire di individuare più esattamente le risposte da fornire.

2.2.3. In quali settori il lavoro sommerso è più diffuso?

2.2.3.1. Tra i settori in cui il lavoro sommerso è più diffuso si collocano, secondo la Commissione, quelli tradizionali, caratterizzati da una produzione ad alta intensità di manodopera e da circuiti economici locali, con particolare riferimento a produzioni e/o ad attività svolte a domicilio in ambito familiare.

2.2.3.2. Il Comitato ritiene peraltro che ai settori tradizionali vadano anche associati i servizi commerciali destinati alle persone (assistenza generalizzata o finalizzata all'infanzia e agli anziani, ecc.) che non costituiscono oggi un settore realmente strutturato in termini di offerta.

2.2.3.3. Secondo il Comitato, merita inoltre considerare con attenzione il telelavoro le cui condizioni di svolgimento possono favorire la mancata dichiarazione dell'attività svolta.

2.2.3.4. Il Comitato invita la Commissione a definire più chiaramente i settori che essa chiama innovativi.

2.2.4. Immigrati clandestini

Se il fenomeno del lavoro svolto dagli immigrati clandestini va affrontato in ciascuno Stato membro nel quadro della strategia generale di lotta contro l'immigrazione clandestina, si tratta pur sempre, secondo il Comitato, di lavoro sommerso a tutti gli effetti.

Il Comitato ritiene di conseguenza che tale tematica andrebbe trattata anche a livello europeo al fine di esaminare la possibilità di una maggiore convergenza in materia.

2.3. *Impatto del lavoro sommerso*

2.3.1. La sicurezza sociale e l'impatto sulle finanze pubbliche

Il Comitato sottolinea l'impatto davvero negativo del lavoro sommerso sulle finanze pubbliche in termini

di perdite sia di gettito fiscale che di contributi sociali.

Tale fenomeno innesca un circolo vizioso inaccettabile in quanto finisce per gravare sui lavoratori in posizione regolare e sulle imprese. Dal momento, poi, che l'accesso ai servizi e alle prestazioni previsti dal sistema è il più delle volte aperto a tutti, non è sempre possibile impedire ai frodatori di beneficiarne.

2.3.2. L'impatto sulle persone

2.3.2.1. La situazione sociale della persona che svolga un lavoro sommerso è più vulnerabile rispetto, invece, a quella del lavoratore dichiarato. Tale vulnerabilità in termini di sicurezza sociale o di posizione lavorativa può tuttavia variare a seconda delle singole categorie di lavoratori del sommerso proposte dalla Commissione.

2.3.2.2. Al lavoratore del sommerso, la propria posizione personale in termini di copertura sociale non appare in taluni casi diversa nella sostanza da quella del lavoratore dichiarato. Va rilevato inoltre che i lavoratori del sommerso «altamente qualificati» non sembrano affatto penalizzati in tal senso in quanto, scegliendo volontariamente questo tipo di attività, godono spesso di condizioni di lavoro piuttosto favorevoli.

2.3.2.3. Il Comitato sottolinea pertanto che il lavoro sommerso può costituire una vera opportunità finanziaria per taluni, o può invece rappresentare una necessità «vitale» per altri — che non sono solo gli immigrati clandestini.

È forse questo il motivo per cui sono molte le persone che cumulano due impieghi, di cui uno dichiarato.

2.3.2.4. Il Comitato, inoltre, si compiace che la Commissione abbia rilevato che il lavoro sommerso si ripercuote negativamente sui consumatori, i quali non beneficiano delle stesse garanzie di tutela della qualità nel caso di prestazioni e di servizi forniti dal sommerso. Occorre tuttavia precisare che il più delle volte il ricorso dei consumatori al lavoro sommerso avviene in base ad un calcolo o addirittura per necessità. In condizioni normali di mercato, infatti, non potrebbero a volte permettersi un determinato bene o servizio. Ed ecco che emerge ancora una volta il problema del costo del lavoro.

2.3.2.5. Il Comitato tiene infine a sottolineare l'enorme ingiustizia ai danni dei contribuenti che adempiono tutti gli obblighi in materia di imposizione fiscale e di contributi sociali.

2.3.3. Effetti sulla concorrenza

2.3.3.1. Il Comitato condivide quanto emerge dall'analisi della Commissione e cioè che, a livello internazio-

nale, il lavoro sommerso riveste soltanto un ruolo relativo, in quanto risulta in effetti piuttosto complicato stabilire delle relazioni commerciali sulla base di attività lavorative non dichiarate. Inoltre è verosimile pensare che, a livello internazionale, i controlli siano più facili che negli scambi condotti localmente. Il lavoro sommerso sembrerebbe pertanto riguardare in primo luogo i servizi di prossimità.

2.3.3.2. Il Comitato ritiene che le imprese che ricorrono al lavoro sommerso lo facciano solo per una parte marginale della loro attività, che può variare a seconda dei casi. Va inoltre citato il caso del singolo lavoratore autonomo o del gruppo di persone la cui attività sommersa sia in concorrenza diretta con quella delle imprese regolarmente registrate. Il Comitato tiene comunque ad evidenziare la forte distorsione della concorrenza esistente, soprattutto in termini di costi dei prodotti e dei servizi, tra un bene o un servizio frutto di un'attività dichiarata o, al contrario, sommersa.

2.3.3.3. Il Comitato, se da un lato ritiene che siano le finanze pubbliche a risentire del lavoro sommerso, dall'altro giudica difficile ignorare il fatto che il lavoro sommerso potrebbe davvero provocare una distorsione della concorrenza a scapito delle imprese regolarmente registrate. Sono molte infatti le imprese che, con il diffondersi del lavoro sommerso, perdono segmenti di mercato via via più consistenti, rischiando così di scomparire.

2.4. Azioni proposte dalla Commissione

La Commissione ritiene che nei confronti del lavoro sommerso si possano adottare due forme di intervento — di tipo repressivo o preventivo.

2.4.1. Misure repressive

Le misure repressive, sotto forma di sanzioni nei confronti delle persone o delle imprese che approfittano del sistema, sono le seguenti:

- assicurare un maggior rispetto delle regole,
- favorire i sistemi in cui i diritti alle prestazioni della sicurezza sociale sono legati al versamento effettivo di contributi,
- lanciare campagne di sensibilizzazione.

2.4.2. Misure preventive

La prevenzione consiste nell'adattare la legislazione esistente ai nuovi tipi di lavoro. In tale contesto la Commissione propone quanto segue:

- liberalizzare i mercati dei prodotti e dei servizi e semplificare le procedure per la creazione di piccole imprese;
- incoraggiare la strutturazione dell'offerta di servizi in determinati settori (assistenza, pulizia, ecc.) e il riconoscimento delle nuove occupazioni e competenze;
- incrementare il coinvolgimento delle parti sociali nelle azioni d'informazione, applicazione e controllo;
- adattare la legislazione del lavoro inadeguata in linea con l'evoluzione dei nuovi tipi di lavoro;
- riformare i sistemi di protezione sociale in modo da coprire i brevi periodi di lavoro, il lavoro saltuario o alternato alla disoccupazione, il settore dell'assistenza alla comunità, ecc.;
- ridurre la tassazione sulla manodopera a beneficio sia del datore di lavoro che del lavoratore;
- ridurre le aliquote IVA applicate ai servizi ad alta intensità di manodopera ⁽¹⁾.

2.4.3. La Commissione evidenzia due aspetti del lavoro sommerso che richiedono due forme d'intervento corrispondenti, ma distinte:

- nei confronti di coloro che approfittano del sistema indebolendo al tempo stesso i meccanismi di solidarietà, occorre un intervento incentrato su sanzioni e campagne di sensibilizzazione;
- come conseguenza della maggiore flessibilità del mercato del lavoro e del ritardo nell'adattamento della legislazione vigente, occorre un'azione incentrata sulla prevenzione, adeguando la legislazione alle nuove realtà del mercato del lavoro e riducendo gli oneri e gli ostacoli.

2.4.4. Il Comitato si chiede se l'impostazione adottata dalla Commissione non possa di per sé dar adito a contraddizioni.

2.4.4.1. Al punto 4.1 la Commissione, da un lato, fa appello ad un maggiore rispetto delle regole e, dall'altro, sostiene la tesi contraria in quanto parla di adattamento della legislazione inadeguata all'evoluzione dei nuovi tipi di lavoro.

⁽¹⁾ Proposta già avanzata dal Commissario europeo Monti.

2.4.4.2. La Commissione può forse sostenere e al tempo stesso ridimensionare la necessità di una legislazione di base? Secondo quali criteri, del resto, la Commissione giudica l'attuale legislazione del lavoro inadeguata alle nuove occupazioni o forme di lavoro?

2.4.4.3. Inoltre, visto che negli ultimi anni tutti gli Stati membri hanno rafforzato i controlli, è possibile accontentarsi semplicemente di sanzioni nei confronti di coloro che approfittano del sistema? Si può forse continuare a considerarli gli unici responsabili del lavoro sommerso?

2.4.5. Il Comitato non è d'accordo con la Commissione quando questa afferma che le misure di adeguamento e prevenzione riguarderebbero solo le nuove occupazioni o le nuove forme di lavoro.

Non è forse questo un modo di liquidare fin troppo rapidamente il fatto che, oggi, si rendono comunque indispensabili degli adeguamenti di carattere generale? La Commissione, peraltro, non definisce in nessun modo quelle che chiama le «nuove occupazioni».

2.4.6. Quanto all'insieme delle azioni proposte al Capitolo 4, il Comitato suggerisce alla Commissione di presentarle in modo più strutturato, definendo con maggior chiarezza e precisione i diversi interventi e i relativi livelli, compresi interventi o azioni a livello comunitario.

2.4.6.1. In questo caso, le competenze comunitarie in materia e le relative basi giuridiche potrebbero ad esempio essere:

- l'articolo 95 (ex Art. 100 A — funzionamento del mercato interno) per evitare le distorsioni della libera concorrenza prodotte dal lavoro sommerso;
- e/o gli articoli 137 e 138 (ex articoli 118 e 118 A — condizioni di lavoro, sicurezza e salute dei lavoratori) per favorire condizioni di lavoro adeguate.

3. Osservazioni particolari

Il Comitato approva nelle sue linee generali l'analisi condotta dalla Commissione in merito al mercato del lavoro sommerso.

Secondo il Comitato, tuttavia, il lavoro sommerso è anche il riflesso di disposizioni amministrative insufficienti e del costo della manodopera. Il Comitato ha del resto già ribadito tale concetto in pareri formulati precedentemente.

Nella maggioranza dei casi il lavoro sommerso è motivato da considerazioni di carattere finanziario a livello sia di domanda che di offerta.

È pertanto essenziale elaborare una strategia che contribuisca a una riduzione dei vantaggi finanziari derivanti dal ricorso al lavoro sommerso.

È importante, inoltre, riflettere sulla strutturazione dei servizi destinati alle persone, promuovendo al tempo stesso lo spirito imprenditoriale e l'adeguamento di parte della legislazione.

A tale proposito, il Comitato giudica più coerente anteporre alle misure repressive quelle preventive. Dall'analisi condotta dalla Commissione sul lavoro sommerso emerge infatti la necessità di adeguare la legislazione alle realtà economiche e sociali. Solo in un secondo tempo le misure repressive potranno svolgere un ruolo efficace nella lotta contro il lavoro sommerso.

3.1. Misure preventive

3.1.1. Liberalizzare i mercati dei prodotti e dei servizi e semplificare le procedure per la creazione di piccole imprese

Il Comitato si è sempre espresso a favore dello spirito imprenditoriale e degli investimenti nelle piccole e medie imprese (PMI), nonché nelle microimprese che creano nuova occupazione, esprimendo il proprio compiacimento per il «programma d'azione speciale Amsterdam» avviato in tal senso dalla Banca europea per gli investimenti.

Se il Comitato è favorevole alla semplificazione delle procedure per la creazione delle piccole imprese, occorre tuttavia rendere il contesto giuridico e amministrativo più favorevole a tali imprese, in linea con l'impostazione accolta nel Libro bianco.

Il Comitato ha proposto peraltro dei programmi di formazione mirati per aiutare le PMI e le microimprese a comprendere meglio le direttive che le riguardano da vicino, e ad adattarvi.

3.1.2. Incoraggiare la strutturazione dell'offerta di servizi in determinati settori (assistenza, pulizia, ecc.) e il riconoscimento delle nuove occupazioni e competenze

Il Comitato ha già espresso il proprio appoggio alla proposta volta a strutturare in maniera più conveniente i settori che ancora offrono posti di lavoro spesso sommersi, come l'assistenza generalizzata o a domicilio e le attività culturali.

È infatti indispensabile stroncare sul nascere lo sviluppo di un'economia parallela e di un mercato del lavoro sommerso.

3.1.3. Incrementare il coinvolgimento delle parti sociali alle azioni d'informazione, applicazione e controllo

Il Comitato ritiene che occorra rafforzare la partecipazione di tutti gli interlocutori sociali rappresentativi alle azioni d'informazione e di prevenzione del lavoro sommerso.

Si chiede invece se sia sempre giustificato coinvolgere tali interlocutori nelle azioni di controllo. Le parti sociali possono tuttavia contribuire a smascherare forme illegali di occupazione, collaborando con le autorità competenti, a far rispettare le norme giuridiche e contrattuali. Possono assumersi le proprie responsabilità creando ad esempio degli organi di arbitrato e di disciplina interna ed elaborando nuove procedure preventive o nuovi meccanismi di vigilanza insieme con le autorità pubbliche.

Il Comitato, pertanto, invita ancora una volta la Commissione ad essere più precisa in merito alle azioni di applicazione e di controllo previste a livello settoriale, locale ed europeo. La Commissione dovrebbe anche tener conto del ruolo di altri soggetti ed operatori socioeconomici nelle azioni da promuovere.

3.1.4. Adattare la legislazione del lavoro inadeguata all'evoluzione dei nuovi tipi di lavoro

Il Comitato esorta la Commissione ad esprimersi con maggior prudenza o, se non altro, con maggior precisione, nel definire la legislazione del lavoro inadeguata.

Sotto quali aspetti la legislazione risulta più inadatta ai nuovi tipi di lavoro che non, invece, alle attività tradizionali? Tale considerazione vale esclusivamente per i nuovi tipi di lavoro?

In tale contesto, la Commissione potrebbe fare di più per incoraggiare le parti sociali a condurre una riflessione a livello nazionale sull'evoluzione della legislazione del lavoro specie per quanto concerne le piccole imprese.

Come infatti emerge dalla Comunicazione della Commissione, il lavoro sommerso interessa in prima istanza le imprese di piccole dimensioni ed è in tale ambito che occorre dunque condurre la riflessione. Risulta oggi evidente che un certo numero di piccole imprese nutre delle remore ad assumere personale.

Più in generale, è opportuno chiedersi se il contesto giuridico, fiscale, amministrativo e regolamentare sia nel suo insieme adeguato alla realtà delle piccole imprese.

3.1.5. Riformare i sistemi di protezione sociale in modo da coprire i brevi periodi di lavoro, il lavoro saltuario o alternato alla disoccupazione, il settore dell'assistenza alla comunità, ecc.

Il Libro bianco del Presidente Delors aveva già introdotto il concetto di una migliore integrazione tra sistemi di protezione sociale e il lavoro saltuario di breve durata, raccomandando in particolare «la ristrutturazione dei programmi nazionali di sostegno dei redditi, in modo da consentire un cumulo tra reddito da lavoro e prestazioni sociali nell'ambito di sistemi integrati di imposizione fiscale e di sostegno del reddito con adeguate garanzie»⁽¹⁾. Anche nella dichiarazione formulata in occasione del Vertice di Dublino sull'occupazione gli Stati membri sono stati invitati a sviluppare sistemi di protezione sociale in grado di adattarsi ai nuovi modelli di lavoro e di fornire protezione sociale adeguata a coloro che lavorano nell'ambito di tali modelli.

Il Comitato aveva già formulato un parere in materia proponendo in particolare la promozione e il riconoscimento di attività dichiarate sulla base di partenariati tra pubblico e privato nei settori dell'assistenza, dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente, tramite il ricorso a meccanismi di sostegno del reddito non salariali, accompagnati da opportune garanzie grazie alla partecipazione delle parti sociali, dell'economia sociale e delle ONG interessate, nonché degli enti locali e regionali⁽²⁾.

Tale orientamento non può tuttavia creare un settore in concorrenza con quello commerciale. Lo stesso dicasi dell'attività svolta dalle agenzie di avviamento al lavoro e da altre associazioni intermedie.

3.1.6. Ridurre i prelievi fiscali sulla manodopera a beneficio sia del datore di lavoro che del lavoratore

Il Comitato ritiene che l'intervento proposto riesca in sostanza a centrare la causa primaria del lavoro sommerso.

⁽¹⁾ Libro bianco, op. cit., punto 8.8, lettera c), terzo trattino.

⁽²⁾ GU C 73 del 9.3.1998, pag. 85, punto 2.2.2.

Il Libro bianco del Presidente Delors ha del resto proposto di ridurre o addirittura abolire i contributi sociali a carico dei datori di lavoro per la manodopera meno qualificata e a bassa retribuzione, finanziando i relativi costi tramite misure compensative quali i tributi con finalità ambientali, le accise sui prodotti di consumo nocivi alla salute e un'imposta sui redditi del capitale finanziario che renda più conveniente l'orientamento del risparmio verso investimenti produttivi⁽¹⁾.

Il Comitato si era già espresso a favore di queste fonti alternative di finanziamento in due pareri, uno del novembre 1996 sul futuro della protezione sociale⁽²⁾ e l'altro del 9 luglio 1997 sulla politica tributaria nell'Unione europea⁽³⁾.

Il Comitato individua anche un altro orientamento da seguire, vale a dire verificare fino a che punto la modifica della base di calcolo dei contributi di sicurezza sociale sia una soluzione idonea.

È evidente, tuttavia, che tale orientamento non deve far sì che i posti di lavoro stabili vengano sostituiti da quelli precari, né compromettere i diritti di chi beneficia della sicurezza sociale⁽⁴⁾.

3.1.7. Ridurre le aliquote IVA applicate ai servizi ad alta intensità di manodopera

Il Comitato si è a più riprese dichiarato favorevole a ridurre le aliquote IVA per i prodotti, le attività e i servizi ad alta intensità di manodopera che offrono prospettive di occupazione.

Il Comitato ribadisce il proprio sostegno a tale misura che mira a creare nuova occupazione e a rendere il lavoro sommerso economicamente meno conveniente.

Del resto, nelle conclusioni formulate dalla Presidenza in occasione del Vertice di Vienna del 12 dicembre 1998, si invita tra l'altro la Commissione «a consentire agli Stati membri che lo desiderino di sperimentare aliquote IVA ridotte su servizi ad alto impiego di manodopera non esposti a concorrenza transnazionale»⁽⁵⁾.

3.2. Sanzioni

3.2.1. Assicurare un maggior rispetto delle regole

Il Comitato ritiene senza dubbio importante proseguire e rafforzare i controlli, ricorrendo in particolare ai servizi doganali.

È infatti compito del Comitato difendere gli aspetti a cui «nella società si attribuisce valore», citando le parole

della Commissione. Resta da stabilire a che livello garantire l'applicazione delle regole in questione. Quale ruolo è affidato all'Unione europea?

Se è essenziale incoraggiare le persone e le imprese a evitare il lavoro sommerso, altrettanto importante è mantenere e rafforzare le sanzioni; queste devono colpire tanto chi offre lavoro sommerso quanto chi lo domanda o l'utilizzatore finale.

Il lavoro sommerso, infatti, non soltanto produce una distorsione della concorrenza, ma ha anche delle ripercussioni sul mercato del lavoro regolare come pure sulla situazione delle imprese e dei lavoratori che operano in buona fede. I rappresentanti delle imprese e dei lavoratori salariati tentano di tutelarsi elaborando dei codici di condotta da un lato e chiedendo sanzioni più severe dall'altro.

Il quadro di riferimento per gli accordi tra le parti è costituito dalle convenzioni dell'OIL. In termini di sanzioni, il Comitato pensa all'esclusione delle imprese che non rispettano le normative sociali dalle gare per appalti pubblici e ai provvedimenti in materia di responsabilità sociale (che interessino l'intera catena produttiva).

Tuttavia il Comitato mette in guardia la Commissione di fronte al pericolo di un inasprirsi incontrollato dei controlli amministrativi — con conseguenti ricadute negative. A tale proposito, accade fin troppo spesso che si investa molto nel controllo delle imprese dell'economia formale, mentre il sommerso non è oggetto di indagini serie.

3.2.2. Favorire i sistemi in cui i diritti alle prestazioni della sicurezza sociale sono legati al versamento effettivo di contributi

Il Comitato giudica essenziale il collegamento — anche solo parziale — tra versamento dei contributi e erogazione delle prestazioni.

Tuttavia, il paese che abbia già introdotto una copertura sociale universale può forse fare marcia indietro?

Il Comitato fa rilevare d'altro canto che il lavoro sommerso può interessare persone che sono a volte già coperte in quanto svolgono un secondo lavoro o hanno già in qualche forma acquisito diritto al sistema di sicurezza sociale oppure ricevono un sussidio in quanto disoccupate.

Occorre, per concludere, esaminare più attentamente il problema dei lavoratori inattivi ed economicamente esclusi dalla società.

⁽¹⁾ Libro bianco, op. cit., punti 9.4 e 9.5.

⁽²⁾ GU C 66 del 3.3.1997, pag. 58, punto 5.

⁽³⁾ GU C 296 del 29.9.1997, pag. 37, punto 2.2.3.

⁽⁴⁾ GU C 73 del 9.3.1998, pag. 85, punto 2.2.5.

⁽⁵⁾ Conclusioni della Presidenza, SN 300/98, punto 35.

3.2.3. Lanciare campagne di sensibilizzazione

Il Comitato potrebbe sostenere questa proposta anche sul piano politico, tramite «le forze vive» in esso rappresentate. La Commissione dovrebbe infatti assegnare un ruolo specifico alle parti sociali e agli altri agenti economici nel promuovere campagne di sensibilizzazione coordinate. Potrebbe inoltre sostenere e/o cofinanziare tali campagne e dovrebbe infine introdurre il

concetto di sensibilizzazione e di prevenzione del lavoro sommerso quale procedura di «analisi comparativa» (benchmarking) negli orientamenti in materia di occupazione. Il Comitato si domanda perché tale aspetto non sia stato affrontato nella recente Comunicazione della Commissione in materia ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione «Dagli orientamenti all'azione: i piani d'azione nazionali per l'occupazione», COM(98) 316 def.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i medicinali orfani» ⁽¹⁾

(1999/C 101/10)

Il Consiglio, in data 23 ottobre 1998, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo, in data 8 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 121 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Premessa

1.1. La Commissione, dopo una lunga fase preparatoria, ha presentato una proposta di Regolamento che si pone l'obiettivo di rispondere ad una esigenza fortemente sentita da milioni di pazienti: quella di creare a livello comunitario condizioni favorevoli per la ricerca, lo sviluppo e la commercializzazione di medicinali per la cura di malattie rare, denominati farmaci orfani.

1.2. Da tempo le Associazioni dei pazienti sollecitavano questa iniziativa, per combattere un ormai inaccettabile stato di emarginazione che vivono questi pazienti ai quali è negata la parità su un diritto fondamentale per tutti i cittadini: quello della salute.

1.3. La proposta risponde inoltre alla decisione intervenuta nel quadro comunitario di azione nel settore della sanità pubblica, che ha indicato le malattie rare come uno dei settori di intervento prioritario dell'Unione europea ⁽²⁾.

1.4. A fronte dei continui progressi della medicina con i loro effetti positivi sulla qualità e la durata della vita, di cui il farmaco costituisce un elemento fondamentale, risulta ormai inaccettabile che da questo processo sia esclusa una parte della popolazione.

1.5. L'industria farmaceutica non presenta infatti un interesse spontaneo a rispondere ai bisogni di questi malati, poiché la legge del profitto che ne guida le scelte ed i programmi risponde alla logica della «dimensione del mercato».

⁽¹⁾ GU C 276 del 4.9.1998, pag. 7.

⁽²⁾ Parere del CES: GU C 388 del 31.12.1994; GU C 203 del 3.7.1997 — Parere del CES: GU C 19 del 21.1.1998.

1.6. È d'altronde comprensibile che la dimensione ridotta del mercato, rappresentato sempre da un numero limitato di pazienti, non sia attrattiva per un'industria che attende ritorni ai forti investimenti necessari per la ricerca e lo sviluppo di un farmaco innovativo i cui costi attuali sono nell'ordine di 200 mecu ⁽¹⁾.

2. Obiettivi della proposta

2.1. La proposta della Commissione, che si basa sull'articolo 100 A del Trattato CE ed ha la forma giuridica del Regolamento, ha quindi l'obiettivo prioritario di creare condizioni capaci di incentivare l'industria farmaceutica ed i suoi centri di ricerca ad affrontare in modo adeguato la problematica delle malattie rare, analogamente a quanto già avviene da anni negli USA ed in Giappone.

2.2. I due capisaldi della proposta sono:

- la definizione di criteri armonizzati e l'istituzione di una procedura comunitaria per l'assegnazione della qualifica di «medicinale orfano»;
- la costituzione degli incentivi favorevoli la ricerca, lo sviluppo e la commercializzazione di farmaci per la cura delle malattie rare.

2.3. Per l'assegnazione della qualifica di medicinale orfano la proposta individua due criteri distinti:

- quello epidemiologico, che ha il carattere di prevalenza, cioè l'incidenza di una malattia in una data popolazione. La proposta prevede che tale criterio scatti quando l'incidenza di una malattia colpisce meno di 5 persone su 10 000 nella popolazione comunitaria, con la dimostrazione che per essa non sono in atto metodi soddisfacenti di cura;
- quello economico, legato alla presumibile non redditività del medicinale necessario per curare una malattia contagiosa potenzialmente letale o gravemente invalidante riscontrata nella Comunità.

2.4. Per il regime degli incentivi essa prevede alcuni sostegni:

- ai farmaci ai quali verrà riconosciuta la qualifica di «medicinale orfano», la Comunità garantisce l'accesso all'intero mercato comunitario attraverso un'autorizzazione centralizzata e quale incentivo principale un periodo decennale di esclusiva di mercato per tutto il territorio della Comunità, fatte

salve la «clausola di riduzione⁽²⁾» e le misure di protezione dell'interesse dei pazienti e gli imperativi di sanità pubblica⁽³⁾;

- è previsto che per questi medicinali gli oneri derivanti dall'insieme della procedura di registrazione centralizzata siano parzialmente o totalmente a carico del bilancio comunitario;

- un sostegno ai programmi comunitari di ricerca specifici della DG XII, così come attuato nel precedente programma «Biomedicina e sanità (Biomed 2)» e come previsto nel primo programma specifico «Qualità della vita e gestione delle risorse biologiche» del V° Programma di attività di ricerca (1998-2002) e altresì dal programma di azione sulle malattie rare della DG V.

2.5. Per la valutazione delle domande di assegnazione della qualifica dei medicinali orfani si ritiene opportuno servirsi degli strumenti istituiti dal Regolamento (CEE) n. 2309/93 ⁽⁴⁾ in particolare l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMEA). L'EMEA che ha sede a Londra, della quale il Comitato economico e sociale ha seguito l'attività fin dalla sua istituzione, dispone sicuramente al suo interno delle infrastrutture e delle professionalità necessarie.

2.6. L'assegnazione della qualifica di medicinale orfano verrà effettuata da un Comitato permanente istituito allo scopo in sede EMEA, composto da esperti nominati dagli Stati membri in base alla loro provata esperienza nel campo delle malattie rare, affiancati da 6 membri nominati dalla Commissione, tre rappresentanti delle Associazioni dei pazienti e tre su raccomandazione dell'Agenzia.

3. Osservazioni generali

3.1. Premessa

3.1.1. Il CES accoglie favorevolmente la proposta della Commissione e condivide i principi fondamentali e gli obiettivi che questo Regolamento persegue. Il giudizio positivo, fatte salve le osservazioni riportate di seguito, trae le sue origini dalla considerazione che questo Regolamento costituisce un passo importante

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli orientamenti di politica industriale per il settore farmaceutico nella Comunità europea (COM(93) 718 def.).

⁽²⁾ L'articolo 8(2) prevede la riduzione di questo periodo a sei anni se un medicinale non soddisfa più i criteri per l'assegnazione della qualifica o se il prezzo praticato per un medicinale è tale da consentire profitti eccessivi.

⁽³⁾ L'articolo 8(3) prevede la concessione di un'autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale analogo con la stessa indicazione terapeutica in certi casi.

⁽⁴⁾ GU L 214 del 24.8.1993 — Parere del CES: GU C 269 del 14.10.1991.

nella direzione della solidarietà verso pazienti esclusi da ogni progresso nel campo della medicina, per il fatto di essere affetti da una malattia rara.

3.1.2. Il Comitato, di conseguenza, ritiene opportuno che la qualifica di medicinale orfano, fermi restando i criteri di cui all'articolo 3, sia allargata anche a specifiche indicazioni di sostanze attive che hanno già ottenuto l'autorizzazione per altre indicazioni, nonché ai medicinali destinati a curare le malattie invalidanti, croniche o potenzialmente letali riscontrate nella Comunità.

3.1.3. Esso ritiene che la scelta della dimensione comunitaria⁽¹⁾ risponde assai più favorevolmente al ridotto numero di pazienti interessati ed alla conseguente ridotta redditività degli investimenti. Tale risultato appare difficilmente raggiungibile nella semplice dimensione nazionale. Tuttavia la proposta prevede uno spazio nel quale i singoli Stati membri possono incoraggiare iniziative di carattere nazionale, ponendo in essere, in particolare, incentivi fiscali alla ricerca.

3.1.3.1. Al riguardo il Comitato invita la Commissione a predisporre una raccomandazione per promuovere la messa in opera di tali incentivi.

3.1.4. Come già affermato nel suo parere sul «Programma di azione comunitaria 1999-2003 sulle malattie rare nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica»⁽²⁾ il Comitato giudica corretto che si proponga di considerare rare le malattie con una prevalenza, sull'insieme della popolazione comunitaria, inferiore a 5 su 10 000.

3.1.5. Il Comitato accoglie favorevolmente il fatto che tre membri del «Comitato per i medicinali orfani» siano i rappresentanti delle organizzazioni dei pazienti, considerando il loro ruolo di informazione e di mediazione fra ricercatori, industria e pazienti.

3.1.6. Il CES ritiene che i progressi derivanti da un rinnovato impegno della ricerca comunitaria in questo particolare settore delle malattie rare, considerando che alcune di queste sono diffuse in altri contesti geografici, può contribuire in modo decisivo al miglioramento delle condizioni di vita anche nei paesi in via di sviluppo nei quali manca quasi del tutto un investimento nella ricerca.

Tale azione può inserire l'Europa a pieno titolo in un contesto di solidarietà verso quei paesi e deve divenire il cammino preferenziale dell'Europa del futuro.

3.1.7. Il Comitato, pur condividendo per ragioni di urgenza la priorità assegnata ai pazienti umani, ritiene che in prospettiva dovrà essere affrontata la questione di incentivare la ricerca e sviluppo e commercializzazione di medicinali veterinari.

3.2. Incentivi

3.2.1. Occorre valutare attentamente se i contenuti della proposta e gli incentivi in essa contenuti sono adeguati e sufficienti ad offrire all'industria farmaceutica le condizioni necessarie per stimolare un impegno coerente con le attese legittime dei pazienti, e per attivare la ricerca di base nelle sedi accademiche, in sinergia con la ricerca applicata in sede industriale.

3.2.2. Il CES ritiene che gli incentivi proposti che necessitano di adeguati potenziamenti nei programmi specifici di ricerca, presentano vantaggi per le imprese impegnate nel campo dedicato alle malattie rare. Considera questa iniziativa e gli investimenti conseguentemente attivati, un contributo alla creazione di nuove imprese e di occupazione ad alta professionalità.

3.2.3. La proposta della Commissione dovrebbe quindi prevedere incentivi alla ricerca e alla commercializzazione di livello adeguato, onde favorire la capacità competitiva dell'industria europea, sinora penalizzata dalla mancanza di una legislazione sui medicinali orfani.

3.2.4. Il CES considera positivamente il contenuto dell'articolo 6 che contempla l'assistenza nell'elaborazione dei protocolli per la sperimentazione clinica necessari per l'ottenimento dell'autorizzazione attraverso la dimostrazione della qualità, la sicurezza e l'efficacia del medicinale. Tale assistenza sarà particolarmente preziosa per le PMI e consente di offrire ai pazienti il più rapido ottenimento possibile dei farmaci necessari.

3.2.5. La «clausola di riduzione» prevista all'articolo 8.2, che, su richiesta di un singolo Stato membro, riduce il periodo di esclusività di mercato da 10 a 6 anni, non può essere vista come una diminuzione di tali incentivi, ma come un intervento di carattere eccezionale e una garanzia rispetto ad eventuali casi di medicinali orfani che nel corso del periodo di validità dell'esclusiva, si trasformino in «block buster».

3.2.5.1. Tuttavia si ritiene che il riferimento ai prezzi previsto in questo articolo possa far insorgere difficoltà applicative.

3.2.6. Le stesse deroghe previste all'Articolo 8.3 costituiscono a parere del Comitato una misura corretta

⁽¹⁾ Azioni comunitarie relative a questa proposta: 1) Parere del CES: GU C 388 del 31.12.1994; 2) COM(93) 718 def.; 3) GU C 350 del 30.12.95; 4) GU C 230 del 26.8.1993 — Parere del CES: GU C 34 del 2.2.1994; 5) Proposta: GU C 203 del 3.7.1997 — Parere del CES: GU C 19 del 21.1.1998; 6) GU C 306 del 8.10.1997 — Parere del CES: GU C 95 del 30.3.1998; 7) COM(98) 305 def.; 8) GU L 213 del 30.7.1998.

⁽²⁾ Proposta: GU C 203 del 3.7.1997 — Parere del CES: GU C 19 del 21.1.1998.

in relazione alla protezione dell'interesse dei pazienti e agli imperativi di sanità pubblica, dato che, tra l'altro, tale Articolo dovrebbe garantire una disponibilità di farmaci sufficiente a rispondere ai bisogni dei pazienti.

3.2.7. Il Comitato condivide l'affermazione che la qualifica non conferisce automaticamente l'esclusiva di mercato né un diritto di precedenza. È l'autorizzazione del farmaco a far scattare l'esclusiva premiando la ricerca più efficace ed efficiente. Esso condivide che non debbono esistere ostacoli all'ulteriore ricerca di farmaci con le medesime indicazioni terapeutiche, autorizzabili solo ove dimostrino maggiore sicurezza ed efficacia di impiego.

3.3. *Risorse*

3.3.1. Esame prioritario deve essere riservato alla dimensione delle risorse destinate a questo programma. È necessario infatti che all'ambiziosità della proposta faccia riscontro una disponibilità di risorse che, ad un primo esame, appaiono non adeguate e comunque insufficienti a mettere seriamente in moto l'intero meccanismo.

3.3.2. Il CES condivide pienamente la facoltà di accedere alla procedura centralizzata e allo scopo di incentivare l'interesse delle imprese alla ricerca e allo sviluppo di farmaci orfani ritiene che i costi relativi all'intero processo destinato a svolgersi presso l'EMEA possa essere il meno oneroso possibile per le imprese, prendendo in considerazione l'ipotesi di una totale copertura degli interi costi da parte del bilancio comunitario.

3.3.3. In particolare, in considerazione del fatto che nelle esperienze in atto da tempo la maggior parte delle domande proviene da PMI, sarebbe opportuno che la Commissione individuasse disposizioni specifiche miranti all'utilizzazione da parte di singole PMI, o di consorzi delle stesse, dei fondi previsti nell'ambito del «Quinto Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico», e non limitatamente a quelli.

3.4. *Coerenza con le altre politiche comunitarie*

3.4.1. Il Comitato giudica positivamente il fatto che questo Regolamento presenta un programma di azione globale di lotta alle malattie rare che coinvolge e coordina le attività di differenti DG (III — V — XII). Si auspica che tale coordinamento sia più ampio ed efficace per dare il massimo «valore aggiunto» comunitario.

3.4.2. Il CES intende impegnare la Commissione affinché questo provvedimento, come più volte affermato nei propri pareri, costituisca una tappa per superare le barriere che ancora impediscono la libera circolazione dei medicinali nell'UE.

3.4.3. In primo luogo occorre impegnarsi per una rapida adozione della direttiva «Buona pratica clinica»⁽¹⁾ nell'esecuzione della sperimentazione clinica di medicinali ad uso umano e per la sua applicazione nei singoli Stati membri per garantire una rigorosa protezione dei soggetti sui quali si sperimentano i farmaci orfani e per assicurare la qualità, sicurezza ed efficacia di tali farmaci.

3.4.4. In conformità con i punti 2.7 e 3.4.2 del parere del CES su «Buona pratica clinica» si sollecita una procedura specifica per accelerare l'inizio delle sperimentazioni cliniche su medicinali orfani e il completamento dei protocolli in modo da rendere quanto prima disponibili questi medicinali per i pazienti.

4. *Osservazioni specifiche*

4.1. *Articolo 3/1*

Aggiungere alla fine la frase «Ciò vale anche per nuove indicazioni di sostanze note».

4.2. *Articolo 3/2*

La dizione «una malattia contagiosa potenzialmente letale o gravemente invalidante» rischia di essere eccessivamente restrittiva o non univoca, per cui si suggerisce la formulazione: «malattie invalidanti, croniche o potenzialmente letali».

4.3. *Articolo 8/3c*

Esiste un problema di terminologia dove il termine «clinicamente superiore» presenta difficoltà di corretta interpretazione.

4.4. *Articolo 8/5*

La stessa definizione di «medicinale analogo» appare troppo restrittiva e comunque inadeguata per definire correttamente e compiutamente tale concetto.

4.5. Per evitare che una formulazione non univoca o di difficile dimostrazione finisca per diminuire

⁽¹⁾ Proposta: GU C 306 dell'8.10.1997 — Parere del CES: GU C 95 del 30.3.1998.

l'interesse delle imprese interessate, il CES consiglia di stralciare questi termini dal dispositivo legis-

lativo e prevedere successivamente linee guida più dettagliate.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il Regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 1408/71 (Modifiche varie 1998)»

(1999/C 101/11)

Il Consiglio, in data 29 ottobre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lemmetty, in data 7 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 gennaio 1999, nel corso della 360ª sessione plenaria, con 124 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Sintesi del documento della Commissione

1.1. La Commissione ha presentato una proposta di modifica del Regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e del Regolamento (CEE) n. 574/72 che stabilisce le modalità d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 1408/71 (Modifiche varie 1998). La proposta è volta ad aggiornare tali regolamenti comunitari per tener conto dei cambiamenti verificatisi nelle legislazioni nazionali, di taluni accordi bilaterali stipulati tra Stati membri, nonché della possibilità di modificare gli allegati del regolamento di applicazione da parte della Commissione.

1.1.1. La Commissione ritiene che le pensioni d'orfan, attualmente previste al capitolo 8 del Regolamento (CEE) n. 1408/71, vadano trasferite al capitolo 3 e sottoposte alle norme in vigore in materia di pensioni. Le norme di cui al capitolo 8 si applicherebbero pertanto esclusivamente agli assegni familiari per gli orfani.

1.1.2. La Commissione propone parimenti di riformulare l'articolo 122 del Regolamento di applicazione (CEE) n. 574/72 per far sì che gli allegati del regolamento possano essere modificati da un regolamento della Commissione e non in base alla procedura attualmente in vigore.

1.1.3. Le altre modifiche proposte dalla Commissione riguardano taluni aspetti tecnici nonché gli allegati relativi agli Stati membri.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione, pur formulando alcune osservazioni. Rammenta che, a suo avviso, la proposta deve rispondere alla necessità di modificare ed aggiornare i regolamenti volti ad agevolare il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale.

2.2. Il Comitato osserva che la Commissione è relativamente concisa nel giustificare e valutare l'impatto della proposta e che l'effettiva portata delle modifiche non è chiara.

2.3. Il Comitato si esprime a favore dell'obiettivo del documento in esame, vale a dire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure amministrative. Segnala di aver già formulato proposte in tal senso in diverse occasioni ed auspica il proseguimento degli sforzi volti a semplificare la legislazione comunitaria nel suo complesso. Resta inoltre in attesa di una riforma generale della normativa comunitaria e della relativa proposta della Commissione. Ritiene tuttavia che la semplificazione non debba andare a scapito dei beneficiari.

3. Osservazioni specifiche sugli articoli

3.1. Articolo 1

3.1.1. Proposte di modifica del Regolamento (CEE) n. 1408/71 (punti 1-3)

3.1.1.1. Attualmente le disposizioni comuni per le pensioni d'orfo e per gli assegni familiari agli orfani sono riunite in un unico capitolo (cap. 8). La Commissione ritiene che l'interpretazione di questo capitolo da parte della Corte abbia posto problemi di carattere essenzialmente amministrativo e suggerisce di trasferire le pensioni d'orfo al capitolo 3. Esse sarebbero in tal modo sottoposte alle medesime norme previste per gli altri tipi di pensione e quindi calcolate in modo proporzionale⁽¹⁾. Gli orfani dovrebbero inoltre beneficiare del regime di assistenza sanitaria riservato ai pensionati.

3.1.1.2. Secondo il Comitato, la proposta è giustificata dal punto di vista amministrativo, dal momento che le pensioni d'orfo verrebbero trattate alla stregua delle altre pensioni. Quanto ai beneficiari, in taluni casi potrebbero percepire una pensione in diversi Stati membri, anziché beneficiare di un'unica indennità in virtù delle norme precedenti.

3.1.1.3. Il Comitato sottolinea parimenti che la proposta non contiene apposite disposizioni transitorie per la suddetta modifica. Evidenza che l'introduzione del nuovo metodo di calcolo delle pensioni non deve comportare una riduzione delle prestazioni. I pensionati dovrebbero avere la possibilità di scegliere il regime più vantaggioso.

3.1.2. Proposte di modifica concernenti gli allegati (punti 4-5)

Le modifiche proposte si basano sui cambiamenti apportati alla legislazione degli Stati membri o sugli accordi bilaterali stipulati tra Stati membri.

⁽¹⁾ Il calcolo proporzionale viene effettuato sulla base di un indice ottenuto raffrontando i diritti a pensione maturati in uno Stato membro con quelli maturati complessivamente in tutti gli Stati membri.

L'allegato II bis riguarda le prestazioni speciali a carattere non contributivo concesse esclusivamente ai beneficiari residenti nello Stato membro. Considerata l'importanza di detto allegato sia per i beneficiari che per gli Stati membri, il Comitato esprime l'intenzione di seguire da vicino le discussioni relative alle sue modifiche.

3.2. Articolo 2

3.2.1. Proposte di modifica del Regolamento (CEE) n. 574/72 (punto 1)

La proposta della Commissione attribuisce a quest'ultima il potere di emendare, su richiesta dello Stato membro o delle autorità competenti, gli allegati del regolamento di attuazione, che potrebbero quindi essere modificati da un regolamento della Commissione previo parere della commissione amministrativa.

Il Comitato sostiene la proposta ritenendola giustificata.

3.2.2. Proposte di modifica concernenti gli allegati (punti 2-3)

Le modifiche proposte dalla Commissione si basano sugli accordi bilaterali stipulati tra Stati membri o sulla ristrutturazione amministrativa negli Stati membri. Il Comitato non ha osservazioni da formulare al riguardo.

3.3. Articolo 3

3.3.1. Pur trattandosi di una procedura usuale per quanto attiene all'entrata in vigore delle modifiche di un regolamento, il Comitato deve formulare talune critiche in proposito (cfr. punto 3.1.1.3 precedente).

4. Conclusioni

Il Comitato sostiene le proposte di modifica della Commissione con la riserva delle osservazioni che precedono. Le modifiche di ordine amministrativo sono giustificate, ma le nuove modalità di calcolo delle pensioni d'orfo non devono comportare una riduzione delle prestazioni. Il Comitato sottolinea inoltre la necessità di precisare e di chiarire le motivazioni, al fine di rendere più comprensibili l'obiettivo e l'impatto delle modifiche proposte.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «L'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)»

(1999/C 101/12)

Il Consiglio ha deciso, in data 29 gennaio 1998, conformemente all'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Giesecke, in data 17 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 87 voti favorevoli, 5 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

0. Sintesi

0.1. Lo sviluppo in avanti dell'economia mondiale, che dura da decenni, mostra segni di rallentamento. Le lacune vanno ricercate nel sistema finanziario e non nel sistema del commercio mondiale che, dopo 50 anni di GATT e ora con la nuova OMC, rivendica un importante contributo all'aumento del benessere mondiale. In questa situazione critica vengono fissati gli orientamenti per un nuovo ciclo di negoziati sul commercio internazionale. Il Comitato ritiene che la conferma dei risultati conseguiti che si accompagna a tale ciclo di negoziati e la spinta verso ulteriori aperture dei mercati siano gli elementi adatti a dare un nuovo slancio all'economia mondiale.

0.2. Nella attuale situazione internazionale, il Comitato ritiene che l'UE debba assumere un ruolo guida, tra l'altro anche per motivi legati alle esperienze d'integrazione che le sono proprie. A tal fine è necessario definire una posizione unitaria e una strategia comune all'interno dell'Unione.

0.3. Il Comitato, che ha accompagnato i processi di liberalizzazione sempre in modo costruttivo e critico, affronta nuovamente nel parere alcuni argomenti che gli sembrano di particolare importanza nell'attuale contesto economico internazionale.

0.4. A prescindere dalle prospettive dell'economia mondiale, in linea di massima nebulose, le ripercussioni della globalizzazione accelerata su molti gruppi della popolazione si fanno sentire in quasi tutti i paesi del mondo. Gli obblighi di adeguamento delle economie nazionali in un primo momento mostrano degli effetti piuttosto negativi, specialmente nel settore occupazionale. Gli aspetti positivi, quali la sicurezza dei rifornimenti, la riduzione dei prezzi all'importazione, la migliore qualità dei prodotti e altri ancora, sono meno percepibili.

0.5. Le restrizioni alla sovranità nazionale che si accompagnano alla globalizzazione sollevano degli interrogativi sulla legittimità democratica delle organizzazioni internazionali e sul loro «ordinamento giuridico».

0.6. L'OMC, che deve basarsi sul consenso di tutti i suoi membri, ha elaborato una procedura di arbitrato finora pienamente riconosciuta ma che deve essere ulteriormente sviluppata considerando il numero crescente di richieste presentate.

0.7. Tale procedura è considerata un successo, certamente anche a causa delle possibili minacce di sanzioni commerciali e della loro esecuzione rigorosamente disciplinata. Anche altri settori normativi, quali la protezione ambientale, i diritti sociali, la tutela dei consumatori o addirittura i diritti umani usufruirebbero pertanto volentieri di questo strumento. Ciò non deve apparire come un atto contrario alla posizione ufficiale di qualche Stato membro dell'OMC. Tuttavia per modificare situazioni inaccettabili si dovrebbe rafforzare al livello delle organizzazioni professionali internazionali responsabili l'opera mirata di convincimento e si dovrebbero infine avviare trattative concrete. Il Comitato vede positivamente la dichiarazione solenne della Conferenza internazionale sul lavoro, del giugno 1998, e spera che presto vengano attuati a livello mondiale i principi adottati sui diritti minimi dei lavoratori.

0.8. Tuttavia, i negoziati commerciali e l'arbitrato internazionale non devono più aver luogo a porte chiuse. I legittimi interessi delle varie organizzazioni della società civile devono essere adeguatamente presi in considerazione nei processi, senza operare una confusione delle responsabilità. Il Comitato è convinto che la politica commerciale farà progressi costanti sia nei paesi industrializzati sia nei paesi in via di sviluppo e in quelli in fase di transizione, solo se i mezzi di comunicazione e le ONG avranno svolto un convincente lavoro preliminare di pubblicità.

0.9. Il prossimo ciclo di negoziati si baserà sui risultati dell'Uruguay Round, di cui occorre analizzare l'applicazione finora avvenuta. Tale ciclo tuttavia non deve essere subordinato al pieno rispetto degli obblighi assunti.

0.10. In base agli accordi, il proseguimento dei negoziati nel settore agricolo e in quello dei servizi dovrebbe avere inizio puntualmente nel 2000.

0.11. L'UE si troverebbe in una posizione strategicamente migliore se si potesse contare su una più ampia base per i negoziati. In questo senso bisogna fare opera di convincimento sia sugli Stati Uniti, ancora troppo

cauti, sia soprattutto sui paesi in via di sviluppo e in fase di transizione. Questi ultimi giudicano importante il mantenimento della liberalizzazione del commercio mondiale ma bisogna risvegliare un loro particolare interesse nei confronti di ulteriori liberalizzazioni.

0.12. Numerosi settori offrono spunti in materia: nello stesso settore agricolo l'UE dovrebbe assumere una posizione negoziale aggressiva, sulla base di una riforma della PAC effettuata. Il settore dei servizi nasconde potenzialità occupazionali che devono essere rese maggiormente visibili.

0.13. I progressi nel campo dell'ambiente e delle norme sociali potrebbero essere più difficili da raggiungere. Le riserve e i timori di numerosi paesi in via di sviluppo sono ancora troppo evidenti. Il Comitato considera tuttavia importante la diffusione delle norme in materia ambientale e sociale e invita la Commissione europea a farne la condizione imprescindibile per la partecipazione dell'UE alla prossima tornata di negoziati. È necessario un particolare lavoro d'informazione a livello di paesi in via di sviluppo.

0.14. Si propone di istituire un gruppo di lavoro dell'OMC «Commercio e occupazione». Potrebbe inoltre crescere il desiderio di numerosi paesi in via di sviluppo nei confronti di norme internazionali sulla concorrenza. Anche il tema degli investimenti diretti dovrebbe risvegliare in questi paesi un interesse maggiore di prima, nonostante l'elaborazione di un modello di accordo sia rimasta in sospeso nell'ambito dell'OCSE. Ulteriori possibilità per i paesi in via di sviluppo e per i paesi in fase di transizione dovrebbero infine essere rappresentate da una regolamentazione internazionale del commercio elettronico, i cui primi contorni cominciano a delinearsi.

1. Introduzione

1.1. Il processo di liberalizzazione finora realizzato con successo, al quale il GATT ha potuto dare, in 50 anni, impulsi per il benessere di fette sempre più grosse della popolazione mondiale, si trova ora di fronte a problemi più spinosi e a questioni rimaste in sospeso sulle future vie da seguire. E questo avviene nonostante la stabilizzazione a livello di diritto internazionale, rappresentata dall'OMC permetta una sempre più stretta cooperazione economica fra le nazioni.

1.2. Le cause di questi problemi sono diverse, di tipo strutturale e congiunturale. Alcuni tra i paesi meno sviluppati attualmente si sentono ancora più svantaggiati di prima. La loro quota di partecipazione al commercio mondiale è infatti diminuita.

Altri paesi in via di sviluppo e alcuni dei paesi che transitano verso l'economia di mercato fanno progressi di inserimento nel commercio mondiale ma restano tuttavia scettici di fronte ad un ordine del commercio mondiale governato dall'occidente e impostato su valori occidentali.

Negli Stati Uniti, dopo gli accordi sul NAFTA l'attuale Congresso manifesta una certa riserva nei confronti di un ciclo di negoziati completo sulla liberalizzazione da

parte dell'OMC. L'invito del Presidente USA a tenere la prossima conferenza ministeriale del 1999 negli Stati Uniti lascia tuttavia aperte le speranze.

1.3. La crisi economica e finanziaria che dall'Asia ha assunto proporzioni planetarie potrebbe costituire un ostacolo determinante ad un'ulteriore liberalizzazione nell'ambito di un nuovo ciclo di negoziati sul commercio mondiale. I tassi di crescita del Prodotto nazionale di numerosi paesi in via di sviluppo e di alcuni stati in fase di transizione, necessari per l'occupazione, si dissolvono. I sistemi bancari sono sotto pressione e mettono necessariamente a repentaglio le imprese da essi stessi finanziate. Milioni di lavoratori rimangono disoccupati senza disporre di un adeguato sistema previdenziale. Per molti paesi abituati al successo è un rovescio di fortuna dalle conseguenze non ancora ipotizzabili.

1.4. Il Comitato ritiene che non sia stato l'ordine del commercio mondiale a causare o ad inasprire questi problemi. Al contrario: il Comitato considera il sistema dell'OMC così com'è l'unica piattaforma affidabile a partire dalla quale ricostruire le economie in difficoltà. Considerando l'elevato livello di dipendenza dal commercio mondiale, pari ad una media del 38 % del Prodotto nazionale (nei paesi in via di sviluppo) e la necessità di procurarsi capitali stranieri e know-how, i mercati aperti offrono solidi punti di riferimento a coloro che definiscono le riforme da attuare. Allo stesso tempo i paesi in via di sviluppo necessitano di aiuti particolari per i gruppi svantaggiati nelle trasformazioni strutturali.

1.5. Il Comitato è convinto che siano soprattutto le istituzioni internazionali responsabili nel settore finanziario a dover trarre un insegnamento da questa crisi e a dare il loro contributo ad un nuovo ordine economico e finanziario mondiale. Adottare misure protezionistiche di politica commerciale o rendere più difficile il flusso di investimenti diretti esteri sarebbe, in una situazione del genere, non solamente autolesionistico per i singoli paesi ma anche, per il suo effetto a catena, pericoloso per l'intera economia mondiale.

1.6. Il livello di scambi commerciali internazionali nel frattempo raggiunto mette dinanzi agli occhi di un numero sempre maggiore di cittadini non solo i vantaggi ma anche alcuni lati oscuri della liberalizzazione. L'importanza mondiale assunta dall'occupazione, dalla protezione della salute o dei consumatori, dalla tutela ambientale e dal mantenimento di norme sociali fondamentali caratterizza una fase, per noi ancora insolita, di profonda strumentalizzazione del commercio. Al fine di premere maggiormente per la realizzazione degli accordi, e dunque per garantire la possibilità di applicare sanzioni, lo sguardo è sempre più spesso rivolto all'OMC, il meccanismo normativo del commercio internazionale, che finora ha funzionato in maniera alquanto convincente. Questo solleva interrogativi fondamentali relativi

all'essenza stessa dell'organizzazione mondiale del commercio, la quale ha finora concentrato i suoi sforzi sullo smantellamento delle barriere commerciali.

1.7. Pertanto non c'è affatto da meravigliarsi che, in occasione dell'ultima conferenza ministeriale dell'OMC svoltasi a Ginevra dal 18 al 20 maggio 1998, numerose ONG abbiano insistentemente chiesto di abbandonare l'esclusività dei negoziati finora condotti, di incrementare la trasparenza e di potenziare il ruolo dei rappresentanti della società civile. Il Comitato nel nuovo dialogo transatlantico da esso accolto con favore, vede un modello per far confluire nel dibattito di politica commerciale interessi di portata più ampia.

1.8. Prima di definire orientamenti essenziali per un futuro ciclo di negoziati sul commercio mondiale, il Comitato desidera sottolineare in tempo utile alcuni argomenti in merito ai quali può apportare il suo particolare impegno e la sua specifica competenza e che spera possano risvegliare uno speciale interesse a livello di Consiglio europeo, Parlamento europeo e Commissione, tanto più che, a suo avviso, l'UE deve assumere un ruolo guida nell'attuale contesto politico-economico.

2. Questioni istituzionali dell'OMC

2.1. Il Comitato sottolinea comunque il sostanziale conflitto che può sorgere tra la volontà, espressa da tutti gli Stati membri dell'OMC, di liberalizzare l'accesso ai mercati mondiali, e la molteplice e del tutto legittima esigenza di regolamentazione. In questo conflitto i membri dell'OMC dovrebbero dare priorità assoluta al primo obiettivo dell'OMC, l'apertura non discriminatoria dei mercati. Ogni desiderio di regolamentare il traffico economico esterno andrebbe di conseguenza accuratamente esaminato e i necessari interventi in materia dovrebbero avvenire secondo il principio dell'«ingerenza minima».

2.2. Per il Comitato è importante che altri membri entrino subito a far parte dell'OMC, in modo da coinvolgere ulteriori potenzialità economiche nel suo sistema normativo sempre più completo.

2.3. Il segreto del successo di 50 anni di GATT e OMC viene identificato soprattutto in due aree: 1) una disciplina normativa nel campo del commercio creata sempre con il consenso di tutti gli Stati membri e che quindi ha tenuto conto delle loro diverse esigenze; 2) un meccanismo di arbitrato basato su una prudente miscela di pragmatismo e legalismo, adeguata ai singoli casi specifici. Sicuramente la minaccia di sanzioni di politica commerciale, che si nasconde dietro le decisioni del gruppo di arbitrato è stata ed è un fattore determinante.

2.4. Nonostante le notevoli disparità nel grado di sviluppo degli Stati membri e delle loro amministrazioni, il GATT e l'OMC sono riusciti ad adottare regole commerciali armonizzate, che in taluni casi tuttavia prevedono scadenze differenziate.

La flessibilità del sistema si esprime anche nell'ambito degli accordi multilaterali conclusi nell'ambito dell'OMC e che coinvolgono solo i paesi interessati alla soluzione di particolari problemi.

2.5. Considerando il numero crescente di norme complesse e gli alti requisiti, ad esse collegati, di qualità dell'amministrazione degli Stati membri, la questione della consulenza diventa importante. Per il Comitato è opportuno che i lavori inerenti a questo compito vengano ampiamente ripartiti tra le organizzazioni internazionali competenti nel caso specifico. Si possono citare ad esempio la collaborazione con altre organizzazioni internazionali specializzate, particolarmente con il Centro per il commercio internazionale, la promozione del commercio dei paesi più poveri tra quelli in via di sviluppo e cooperazione dell'OMPI nel complesso settore del TRIPS. Sorgono in tale contesto non soltanto le questioni dei rapporti tra le varie organizzazioni e del finanziamento ma anche quelle relative alla disponibilità di esperti indipendenti. I paesi industrializzati dovrebbero sentirsi pronti a fornire il loro contributo in materia, promuovendo al tempo stesso un buon sistema di governo nei paesi in via di sviluppo e in fase di transizione.

2.6. Il meccanismo di arbitrato dell'OMC ha tratto insegnamento dalle lacune del meccanismo precedente del GATT ed ha assunto in breve tempo una colorazione internazionale. Esso è considerato generalmente un successo, soprattutto perché finora gli USA si sono assoggettati alle decisioni del gruppo.

Gli osservatori notano l'espressione di un diritto commerciale proprio dell'OMC, uno spostamento verso il principio legislativo che tuttavia suscita sempre maggiori riserve da parte degli Stati membri più deboli. Il Comitato anche in tal caso consiglia la massima prudenza in quanto la coesione della comunità internazionale è un bene prezioso.

Il numero delle richieste di arbitrato previsto a partire dal 2000 nell'ambito del TRIPS metterà a dura prova la capacità degli organi di arbitrato e in discussione le relative procedure. Bisognerà pertanto verificare eventuali possibilità di miglioramenti procedurali, in particolare alla luce delle dispute TRIPS.

2.7. Il Comitato approva le proposte della Commissione europea per migliorare l'arbitrato, proposte che a volte hanno incontrato le critiche degli Stati Uniti. I membri del gruppo potrebbero condurre le loro indagini in modo più semplice e in tempi più brevi se esperti professionisti incaricati di seguire la procedura nei minimi particolari venissero messi a disposizione a tempo pieno. La riduzione dei tempi tra la consultazione di un gruppo e la raccomandazione finale dell'organo di appello (Appellate Body) permetterebbe in particolare di rendere ancora più efficace la procedura; le scadenze attuali, comunque sono già notevolmente più brevi

e più chiaramente fissate in confronto alla vecchia procedura del GATT.

I membri dell'OMC che non sono direttamente coinvolti in una procedura ma che dimostrano di avere un interesse di massima, dovrebbero avere pieno accesso ai documenti e alle informazioni e potere, pertanto, fornire eventualmente le loro opinioni e presentare i loro argomenti.

2.8. Gli strumenti per applicare le decisioni del gruppo sono considerati inadeguati, soprattutto dagli Stati Uniti. Infatti, un paese che ha perso un processo può facilmente ripiegare su un nuovo tipo di misure restrittive aventi lo stesso obiettivo. I membri dell'OMC danneggiati devono allora dare inizio ad una nuova procedura di arbitrato con tutti i vari passaggi. Il Comitato raccomanda pertanto di affrontare il problema delle misure di ripiego insieme alle norme sulle sanzioni. Il comportamento della Commissione europea dopo un totale di quattro raccomandazioni negative per la CE nella disputa delle banane fa sorgere dei dubbi sulla disponibilità a reagire conformemente a quanto disposto dall'OMC. In tal modo si può pregiudicare seriamente l'accettazione mondiale dell'arbitrato dell'OMC.

2.9. Il Comitato ha preso atto con soddisfazione del fatto che il preambolo dell'OMC, elaborato negli anni '90, cita espressamente tra gli obiettivi del libero scambio la promozione di uno sviluppo sostenibile (Sustainable Development) e prevede l'obbligo di tutela ambientale. In tale contesto, il Comitato si rammarica che finora non sia stato possibile convincere un maggior numero di Stati membri ad annoverare tra i principi del commercio internazionale anche i diritti fondamentali dei lavoratori concordati a livello di ILO (Core Labour Standards): la libertà di associazione, il diritto ad accordi collettivi, il divieto del lavoro forzato e minorile, il divieto di qualsiasi discriminazione sul lavoro dovrebbero rientrare tra i principi commerciali internazionali.

2.10. Tuttavia, il Comitato ritiene che l'ordine del commercio mondiale, attualmente auspicato dalla comunità internazionale, sia un bene prezioso che non debba essere messo a repentaglio sovraccaricando le sue istituzioni a livello di ambiente e di norme sociali. Questa osservazione vale soprattutto se si considerano gli evidenti problemi di coesione tra le nazioni: l'80 % degli Stati membri sono paesi in via di sviluppo o in fase di transizione.

2.11. Le recenti crisi che si sono sviluppate nell'economia mondiale mostrano la necessità di una maggiore coerenza tra le politiche delle organizzazioni economiche internazionali. Si osserva giustamente che né le istituzioni nazionali né quelle internazionali sono in grado di rispondere alle sfide poste dalle strutture economiche globali. Dato che un'istanza unica e globale per tutte le

questioni economiche è destinata a restare una utopia, il Comitato raccomanda — pur valutando i problemi che ne sarebbero collegati — una rapida istituzionalizzazione dell'obbligo di cooperazione tra il maggior numero possibile di organizzazioni internazionali.

2.12. Il Comitato approva la creazione di un «Gruppo di lavoro ad alto livello» (High Level Working Group) da parte dell'OMC, del FMI e della Banca mondiale al fine di elaborare orientamenti comuni per la cooperazione tra dette istituzioni. Constatando tuttavia l'assenza dell'OIL da tale gruppo, ritiene necessario correggere tale errore. L'utilità di tale cooperazione era apparsa evidente già alla fine dell'Uruguay Round, cosa che aveva portato ad una raccomandazione in tal senso da parte della Conferenza ministeriale di Marrakech.

2.13. La crisi asiatica e i problemi legati alla sua soluzione mettono in evidenza che attualmente i mercati dei capitali e delle merci sono intensamente collegati tra loro e questa situazione rende necessarie condizioni quadro chiare a livello di ordinamento politico. In tale contesto, numerose altre organizzazioni sono chiamate a collaborare per rafforzarsi reciprocamente e a conseguire un grado costante di modernizzazione. Le norme della Banca dei regolamenti internazionali potrebbero essere fatte rispettare maggiormente attraverso le organizzazioni finanziarie internazionali. Nei settori diversi dalla finanza vanno annoverate soprattutto l'Unctad, l'OMS, la FAO, l'UNEP, l'OMPI e l'OIL. Un'azione concordata di tutte le istituzioni, a volte complementari, può far sì che vengano nuovamente favoriti l'ordine sui mercati finanziari, l'esistenza di sane basi macroeconomiche, la creazione di reti di sicurezza sociale e l'accesso non discriminato ai mercati di beni e servizi. Solo la combinazione di questi fattori può determinare una crescita economica di elevata qualità, che crei occupazione, riduca la povertà e promuova uno sviluppo sostenibile dell'economia mondiale.

2.14. Il Comitato, in qualità di rappresentante dei gruppi rappresentativi della società civile europea, sottolinea la scarsa trasparenza dell'attività dell'OMC nei confronti dell'opinione pubblica e la cooperazione ancora poco sviluppata con le ONG di volta in volta interessate. Il Comitato riconosce i progressi effettuati dall'ultima conferenza ministeriale tenutasi a Ginevra, in particolare la fornitura d'informazioni via Internet. Ora è soprattutto opportuno che vengano messi più rapidamente a disposizione quei documenti che non sono soggetti all'obbligo della riservatezza.

2.15. A causa degli evidenti timori collegati alla crescente globalizzazione, una moderna politica commerciale dovrebbe essere accompagnata da un'attività di convincimento, innanzi tutto a livello nazionale ma anche sul piano internazionale. Anche in questo contesto, occorre tener conto delle particolari esigenze d'informazione dei paesi in via di sviluppo e di quelli in fase di transizione. È infatti in questi paesi che tale opera

convincente d'informazione e di spiegazione può rivelarsi un esempio di rapporto democratico con i cittadini. Le riserve di ampie fasce di popolazione nei paesi in via di sviluppo, nei confronti degli investimenti esteri, andrebbero annullate attraverso un comportamento degli investitori conforme agli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali.

Il Comitato ritiene che nei periodi di crisi che si prospettano, sarà possibile fare ulteriori passi avanti nel campo della politica commerciale solo convincendo i cittadini dei vantaggi dei mercati aperti. Una siffatta opera di convincimento, che richiede l'impegno da parte di numerose persone, è considerata assolutamente necessaria.

2.16. In tale contesto, la collaborazione delle ONG rappresentative competenti svolge un ruolo sempre più importante. Esse dovrebbero essere informate in modo quanto mai rapido e completo, a livello nazionale ed internazionale, ed essere consultate prima di qualsiasi cambiamento di rotta o di qualunque decisione. La possibilità di domande scritte con la richiesta di una presa in esame o di una risposta esauriente dovrebbe essere definita chiaramente per entrambe le parti.

Il Comitato nota che la cooperazione tra le principali ONG a livello internazionale è sempre più intensa. Ritiene opportuno che anche in questo caso si tenga conto in misura particolare degli interessi dei paesi in via di sviluppo e di quelli in fase di transizione e che questi ultimi vengano aiutati per quanto possibile, sul piano finanziario. È certo che l'OMC dovrà esaminare, man mano che la situazione evolve, anche la questione di uno statuto di osservatore per le ONG riconosciute sul piano internazionale.

I limiti della partecipazione delle ONG devono essere posti laddove la responsabilità di governi e parlamenti e l'efficacia dell'attività dell'OMC siano messe a repentaglio.

2.17. Dato che l'arbitrato contribuisce essenzialmente allo sviluppo della normativa dell'OMC, si può supporre che numerose ONG vi abbiano un interesse particolare. I temi oggetto di controversie e le procedure richiedono in questo contesto la massima delicatezza. Non tutte le parti interessate saranno disposte a spingersi con la pubblicazione delle richieste e delle perizie fin dove hanno lasciato intendere gli Stati Uniti per voce del loro presidente.

In ciascun caso controverso, dovrebbero essere fissati, col consenso delle parti, i limiti della diffusione d'informazioni, facendo tuttavia in modo di superare la sostanziale riservatezza esercitata ai tempi del GATT. Ai fini di una maggiore trasparenza, la proposta della Commissione di prevedere delle audizioni tra i membri del gruppo di arbitrato e altri gruppi di esperti interessati, merita di essere esaminata. Questo però non deve portare a ritardi procedurali.

3. Applicazione dei risultati dell'Uruguay Round

3.1. Il Comitato si augura che l'inventario dei casi di rispetto degli obblighi assunti con l'Uruguay Round non

diventi una routine burocratica. È importante che da lacune evidenti si traggano soluzioni politiche per l'ulteriore sviluppo del libero scambio. Tale esigenza sorge soprattutto considerando la situazione economica mondiale in fase di deterioramento. Gli ulteriori sviluppi, per quanto necessari, devono partire da una base di stabilità.

3.2. È opportuno mettere adeguatamente al corrente i singoli paesi che accusano un ritardo nell'adempimento dei loro obblighi. Se tali ritardi dipendono da lacune nell'amministrazione, occorre garantire ai paesi interessati un massimo sostegno amministrativo possibile.

3.3. L'ulteriore sviluppo del sistema dell'OMC non deve tuttavia dipendere dall'adempimento degli obblighi esistenti, considerando gli sviluppi che presenta l'economia mondiale. Occorre invece utilizzare le opportunità riconoscibili in numerosi settori per favorire ulteriori progressi nel campo della liberalizzazione.

4. Strategia negoziale

4.1. La ripresa dei negoziati nel settore agricolo e in quello dei servizi, decisa nel corso dell'Uruguay Round, dovrebbe avere inizio puntualmente nel 2000. Con il consenso di tutti gli Stati membri dell'OMC, gli argomenti stabiliti a Marrakech e a Singapore per il prossimo ciclo di negoziati dovrebbero essere accuratamente preparati, in modo da ottenere rapidamente i risultati necessari, garantendo le loro ripercussioni favorevoli sulla crescita economica e sull'occupazione. Considerando l'urgenza dei problemi economici su scala mondiale, una durata negoziale superiore ai tre anni comprometterebbe la credibilità del sistema dell'OMC.

4.2. Il Comitato appoggia il desiderio dell'Unione europea di riunire in un unico ventaglio di temi quanto mai ampio i colloqui già fissati sui prodotti agricoli e sui servizi. Resta da verificare attentamente fino a che punto i cosiddetti temi di Singapore suscitino interesse e non richiedano un lasso di tempo troppo lungo. Il solo interesse europeo, ed eventualmente quello americano, non sarebbero affatto sufficienti.

4.3. Dato che per ora e per diverse ragioni, un ciclo di negoziati più completo non è tale da suscitare un eccessivo entusiasmo né negli Stati Uniti né nei paesi del terzo mondo, l'Unione europea dovrebbe intraprendere sforzi particolari per risvegliare, soprattutto in questi ultimi che costituiscono pur sempre l'80 % degli Stati membri, l'interesse a compiere dei progressi.

4.4. Il Comitato ritiene che un punto di partenza potrebbe essere innanzi tutto una maggiore consulenza dei paesi in via di sviluppo e in fase di transizione circa l'uso degli strumenti dell'OMC, compreso il meccanismo di arbitrato. Questo richiede l'impiego di numeroso personale e rappresenta pertanto anche un notevole sforzo finanziario; tuttavia i paesi dell'OCSE, comprese

le loro istituzioni, dovrebbero sentirsi pronti ad estendere il loro sostegno. Forse in questo settore potrebbe essere potenziata la cooperazione con l'Unctad — ad esempio secondo il modello ITC per gli aiuti alle esportazioni.

4.5. Altre facilitazioni commerciali costituirebbero un ulteriore vantaggio a favore di questo gruppo di paesi. Oltre al consolidamento dei dazi industriali zero (come nei confronti dei paesi di Lomé), alcuni settori quali i regimi doganali, il valore doganale e le norme in materia di origine offrono una serie di punti di partenza. Una sburocratizzazione in questi settori andrebbe naturalmente a vantaggio anche degli operatori dei paesi industrializzati.

4.6. Il Comitato ritiene che il programma d'azione della Commissione europea per un partenariato economico transatlantico (TEP) rappresenti un'occasione per entrambi i maggiori partner economici mondiali di assumere il ruolo di precursori nel campo delle liberalizzazioni multilaterali. Il Comitato approva espressamente gli obiettivi realistici sottolineati dalla Commissione: soppressione delle barriere commerciali bilaterali, tentativo di evitare controversie commerciali, promozione di norme più severe nel campo della tutela ambientale e della protezione del consumatore. Il riconoscimento reciproco di standard produttivi e di procedure di controllo (Accordo sul Riconoscimento Reciproco — ARR) in alcuni settori di prodotti rappresenta un successo pratico che il Comitato spera venga esteso quanto prima ad altri settori. Si augura inoltre che il TEP contribuisca a comporre la minacciosa controversia sulle importazioni europee di banane. La posizione arbitraria recentemente assunta dal governo statunitense (US semi-administration), ovvero l'annuncio che gli Stati Uniti intendono imporre unilateralmente sanzioni selettive nei confronti dei prodotti UE, è decisamente inaccettabile poiché rischia di danneggiare la credibilità non soltanto della procedura di composizione delle controversie dell'OMC, ma anche dello stesso TEP.

4.7. Come già nel parere «Il nuovo mercato transatlantico» (859/98), il Comitato mette in guardia contro il rischio di minare il sistema multilaterale dell'OMC mediante accordi bilaterali. I membri più piccoli dell'OMC, soprattutto i paesi in via di sviluppo potrebbero perdere interesse nei confronti dell'imminente ciclo di negoziati dell'OMC; in questo modo, per l'UE e gli USA gli svantaggi nei rapporti con i paesi terzi avrebbero maggior peso rispetto ai vantaggi del partenariato bilaterale. Anche per l'economia mondiale nel suo insieme si dovrebbero temere gravi danni, specie considerando la precaria situazione attuale. Il Comitato ribadisce pertanto la sua richiesta di condurre i negoziati bilaterali con gli USA solo parallelamente alla preparazione del prossimo ciclo di negoziati multilaterali dell'OMC. Esso è d'accordo sulla necessità assoluta di mantenere il modello di agricoltura europea stabilito a Lussemburgo.

5. Preparazione del prossimo ciclo di negoziati sui prodotti agricoli

5.1. Nel corso delle discussioni in merito al documento sulla politica agricola presentato dalla Commissione in collegamento con l'Agenda 2000, al Comitato è apparso sempre più evidente che con l'inasprirsi dei focolai di crisi nel mondo sarebbe aumentata la pressione a favore di ulteriori liberalizzazioni della politica agricola europea. Gli Stati Uniti e i paesi di Cairn sono in questo campo quelli che premono maggiormente. Il Comitato ha preso dunque, come al solito, una posizione critica e costruttiva ma, di fronte agli imminenti negoziati internazionali e ai negoziati di adesione, ha cercato in particolar modo di indicare gli effetti e le conseguenze per tutti gli ambienti la cui attività è collegata a quella agricola⁽¹⁾.

5.2. Secondo il Comitato, il capitolo agricolo dell'Agenda 2000 costituisce una opportuna base dettagliata per il proseguimento delle discussioni sullo sviluppo della PAC e per le decisioni in merito. Il Comitato è d'accordo con la Commissione quando sostiene che l'auspicata riforma deve tener conto dei seguenti quattro fattori:

- 1) l'aumento della popolazione mondiale di circa 1 miliardo di persone nei prossimi dieci anni;
- 2) la ripresa, nel 2000, dei negoziati sull'ulteriore liberalizzazione dei mercati agricoli internazionali;
- 3) il previsto ampliamento dell'Unione europea ai PECO e a Cipro;

⁽¹⁾ Pareri del Comitato: gli aspetti agricoli della comunicazione della Commissione «Agenda 2000» — GU C 407 del 28.12.1998; proposta di regolamento (CE) che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della PAC — GU C 407 del 28.12.1998; proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine — GU C 407 del 28.12.1998; proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'OCM nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari e Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il regolamento che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte — GU C 407 del 28.12.1998; proposta di regolamento (CEE) n. 1766/92 relativo all'OCM nel settore dei cereali e che abroga il regolamento che fissa la qualità tipo del frumento tenero, della segala, dell'orzo, del granturco e del frumento duro e Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce un regime di sostegno a favore dei coltivatori di taluni seminativi — GU C 407 del 28.12.1998; proposta di regolamento (CE) del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAO) — GU C 407 del 28.12.1998.

4) il proseguimento del partenariato euromediterraneo.

5.3. Il Comitato approva altresì in linea di massima gli obiettivi specifici della futura PAC: potenziamento della competitività dell'agricoltura comunitaria sul mercato interno e su quelli mondiali, garanzia dell'approvvigionamento e della qualità alimentare per i consumatori, promozione della stabilità del reddito agricolo, inserimento degli obiettivi ambientali nella PAC, promozione di un'agricoltura sostenibile e di fonti energetiche rinnovabili, creazione di fonti di reddito alternative per i produttori agricoli e le loro famiglie, semplificazione delle disposizioni giuridiche comunitarie.

Il Comitato tuttavia si rammarica che sia stata dedicata una scarsa attenzione ai seguenti aspetti: la promozione dello sfruttamento del terreno tenendo conto delle particolarità regionali, le ripercussioni della PAC sui settori a monte e a valle dell'agricoltura, il potenziamento degli organizzazioni dei produttori. Per il Comitato, alcune proposte della Commissione sono troppo orientate verso una rinazionalizzazione della PAC.

5.4. Per quanto concerne la strategia da adottare, il Comitato sottolinea che l'Unione europea, sulla base delle precedenti esperienze, dovrebbe evitare di presentarsi al prossimo ciclo di negoziati OMC con una posizione essenzialmente difensiva. Gli orientamenti inseriti nei singoli punti dell'Agenda 2000 forniscono sufficiente elasticità per le singole posizioni negoziali.

5.5. È importantissimo che l'Unione non metta in discussione, alla fine dei negoziati, i pagamenti diretti previsti per i propri produttori agricoli nel periodo 2000-2006. In considerazione delle possibili riduzioni di prezzo, si dovrebbe inoltre poter ancora mantenere un certo grado di protezione esterna. In tale contesto, meritano una particolare attenzione le norme sulla salute e la qualità, la cui osservanza dev'essere garantita a tutti i costi.

Nel corso dei prossimi negoziati internazionali, l'etichettatura degli alimenti e degli organismi geneticamente modificati, gli ormoni ecc., rappresenteranno per il Comitato una grossa sfida. L'Unione europea dovrebbe imporsi a livello internazionale affinché vengano riconosciute le norme sanitarie e alimentari della Comunità.

Il Comitato è d'accordo con la Commissione circa la necessità di introdurre norme ambientali e di protezione sociale e di tener conto maggiormente delle esigenze dei consumatori.

5.6. Il Comitato sottolinea che i prossimi negoziati dell'OMC non saranno gli ultimi. Gli accordi commerciali internazionali sono oramai diventati un'istituzione permanente. Il pacchetto di riforma PAC attualmente allo studio che dovrebbe entrare in vigore nel 2000, deve costituire per l'Unione una base negoziale sufficiente per i suoi impegni internazionali: ad ogni modo occorre evitare che vengano chiesti ai nostri agricoltori finanziamenti per la seconda volta. Questo concetto «proattivo»

vale sia per i cereali, i semi oleosi e le piante da foraggio sia per gli altri settori produttivi, in particolare le carni bovine e il latte.

6. Proseguimento dei negoziati nel settore dei servizi (GATS)

6.1. L'integrazione del commercio dei servizi nel sistema mondiale dell'OMC, realizzata dal GATS, è per il Comitato un grande passo avanti. Questo lo spinge ancor più a rammaricarsi del fatto che gli obblighi specifici di accesso al mercato e di trattamento interno, obblighi che i membri dell'OMC hanno accettato, nella maggior parte dei casi non vanno al di là dello status quo già praticato dai governi. Si attende pertanto dai negoziati che inizieranno nel 2000 progressi profondi e sostanziali affinché rimanga inalterato a livello mondiale l'interesse nei confronti di una completa liberalizzazione del commercio estero. È importante che i negoziati riguardino tutte le categorie di servizi. Sarebbe opportuno discutere anche in merito a quei settori che all'epoca dell'Uruguay Round non erano oggetto di negoziato (ad esempio servizi di corriere, servizi di protezione ambientale, formazione o assistenza medica). In proposito andrebbe tenuto conto dell'aspetto della protezione dei consumatori.

I futuri negoziati dovrebbero comprendere anche questioni quali l'accesso al mercato o il trattamento interno: le regolamentazioni nazionali e i requisiti per le licenze devono essere trasparenti, adeguati e il meno onerosi possibile, per far sì che i concorrenti nazionali e quelli stranieri godano di pari opportunità, che si ottengano notevoli ripercussioni a livello occupazionale e che i consumatori traggano beneficio dai vantaggi di un'intensa concorrenza sul piano dei prezzi e della qualità.

6.2. Gli accordi finora conclusi nell'ambito del GATS sono poco trasparenti e difficili da capire. Per questo motivo, si possono difficilmente valutare gli effetti positivi sui fornitori di servizi e soprattutto sui consumatori nei paesi industrializzati e in quelli in via di sviluppo. L'OMC dovrebbe pertanto rendere più trasparente, dandogli una forma standard, il sistema di accordi esistente.

6.3. Il Comitato accoglie con soddisfazione l'esito dei negoziati sulla liberalizzazione dei servizi di telecomunicazioni di base e dei servizi finanziari⁽¹⁾. Contemporaneamente, sottolinea che per le nuove forme di lavoro rese possibili dall'elettronica (telelavoro) i lavoratori devono godere degli stessi diritti garantiti per le forme di lavoro tradizionali. Occorre inoltre assicurare che tutti i gruppi della popolazione abbiano accesso alle nuove tecniche di comunicazione e che vengano salvaguardati pienamente i diritti dei consumatori.

Ritiene che la visibilità dei vantaggi della liberalizzazione di tali settori per le economie nazionali abbia contribuito

⁽¹⁾ Parere in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa all'approvazione a nome della Comunità europea, per quanto riguarda le questioni di sua competenza, dei risultati dei negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio sui servizi finanziari» — GU C 407 del 28.12.1998.

al successo dei negoziati. L'economia in generale trae vantaggio sia dalla riduzione dei costi e dal potenziamento delle prestazioni nel campo delle comunicazioni, sia dal miglioramento dell'efficienza dei mercati finanziari. A questo successo si contrappone il deludente status quo dei negoziati sulle libere professioni (Professional Services). Il Comitato suppone che la consapevolezza degli effetti positivi a livello macroeconomico di una liberalizzazione nel campo delle libere professioni sia troppo poco diffusa, e che quindi non si eserciti sufficientemente pressione a favore dei negoziati in questo settore.

6.4. Il Comitato pertanto raccomanda alla Commissione di esaminare gli effetti macroeconomici che la liberalizzazione nei principali settori dei servizi (commercio, libere professioni, trasporti) avrebbe sull'occupazione e sul reddito, e di prendere in considerazione il contributo che tali settori forniscono ad una moderata infrastruttura. Un'analisi di questo genere rivelerebbe i vantaggi della liberalizzazione per gli utenti dei servizi — vale a dire i consumatori nel senso più ampio — e pertanto aumenterebbe l'interesse della pubblica opinione nei confronti di progressi più rapidi in sede di negoziato. Questo vale non soltanto per l'Unione europea ma forse ancor più per i paesi in via di sviluppo, i quali non si rendono ancora sufficientemente conto delle possibilità di sviluppo legate al settore dei servizi. In questo caso l'opera d'informazione spetta anche all'Unctad.

6.5. Per i prossimi negoziati, bisognerebbe verificare se gli elenchi degli obblighi di liberalizzazione (Schedules of Commitments) possano trasformarsi in elenchi di deroghe alle liberalizzazioni in genere. I negoziati partirebbero pertanto dall'accesso al mercato e dal trattamento nazionale nei rispettivi settori per poi estendersi alle deroghe. Con tale procedimento sia i negoziati stessi sia i risultati diventerebbero più trasparenti.

7. Commercio e ambiente

7.1. Già prima della Conferenza ministeriale di Singapore, il Comitato si è occupato ampiamente della questione dei rapporti tra la liberalizzazione del commercio mondiale e l'ambiente⁽¹⁾. All'epoca il Comitato sottolineò l'affermazione della Banca mondiale secondo cui la causa principale dei problemi ambientali non è da ricercarsi nella liberalizzazione del commercio quanto piuttosto nella incapacità dei mercati e delle autorità di tener conto adeguatamente del fattore ambiente nei

prezzi. Incoraggiò pertanto l'OCSE a proseguire i suoi lavori sul principio «Chi inquina paga». Questo fornirebbe buone possibilità di internalizzare i costi ambientali.

Tuttavia, il principio della prevenzione deve essere considerato la base. Questo vale sia per le decisioni che hanno ripercussioni sull'ambiente sia per le decisioni che hanno un'influenza sulla salute pubblica e sulla tutela dei consumatori.

7.2. Ogni paese ha il diritto di applicare alle merci importate le stesse regole che valgono per i propri prodotti. Peraltro questo diritto è collegato all'obbligo di informare in maniera continua gli esportatori ed i governi dei paesi di origine su queste regole. Eventuali differenze nelle politiche di protezione ambientale dei singoli stati non devono far sì che vengano introdotte tasse di compensazione o rimborsi alle esportazioni per il fatto che si vengono a creare svantaggi comparativi per le economie nazionali. In caso di problemi ambientali a livello transfrontaliero, regionale o mondiale, la soluzione dev'essere ricercata in comune dai paesi interessati. Le misure aggiuntive di politica commerciale possono costituire una parte importante dei cosiddetti accordi ambientali multilaterali (MEA). Finora 18 dei 180 accordi attuali prevedono tali disposizioni.

7.3. Il Comitato è inoltre d'accordo con la Commissione che occorre evitare misure unilaterali per la soluzione di problemi ambientali transfrontalieri o globali al di fuori della sovranità del paese importatore. I problemi di questo genere devono essere risolti attraverso gli accordi ambientali multilaterali. Misure commerciali restrittive dovranno in futuro essere previste solo in stretta collaborazione con l'OMC e la loro portata si limiterà allo stretto necessario per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Gli accordi devono essere elaborati dalle organizzazioni internazionali ambientali; in tale contesto l'UNEP è destinata a svolgere in futuro un ruolo importante.

7.4. Anche il Comitato ritiene che le preoccupazioni dei paesi in via di sviluppo e in fase di transizione debbano essere prese molto sul serio. La politica commerciale e quella ambientale devono essere elaborate in modo che le prospettive di sviluppo economico e di esportazione di tali paesi non vengano messe a repentaglio. Tenendo presente questo aspetto, occorre trovare un modo per prevenire un eccessivo consumo dell'ambiente. Il Comitato approva le proposte e le riflessioni formulate all'epoca della Commissione, e fa in particolare riferimento ai programmi di formazione, alla ricerca tecnologica e alla consulenza.

7.5. Già allora, il Comitato ha proposto di dare la massima pubblicità possibile alla risoluzione delle controversie che sorgono proprio in questo settore, con la partecipazione delle ONG. I Gruppi preposti dovrebbero naturalmente avere sufficienti possibilità di far ricorso alle opinioni di scienziati, tecnici ed esperti in campo ambientale.

⁽¹⁾ Nel parere sul tema «Commercio mondiale e ambiente» — GU C 407 del 28.12.1998; il Comitato ha preso ampiamente posizione in merito alla Comunicazione della Commissione 96/54.

7.6. Il Comitato prende atto del fatto che la pubblica opinione e i parlamenti oggi attribuiscono un valore maggiore alla presenza della componente ambientale nella politica commerciale internazionale. In questo senso, si approva l'invito formulato dal Commissario Sir Leon Brittan ad organizzare un incontro tra i ministri delle Finanze e dell'Ambiente dell'OMC nella primavera del 1999, in quanto da tale incontro potrebbero scaturire nuovi impulsi per un coordinamento tempestivo ed efficace delle due politiche. Dalla conferenza di Rio si cerca comunque di superare la mentalità a compartimenti stagni che vuole separare le due responsabilità.

7.7. Il Comitato ritiene che occorra affrontare un altro problema fondamentale: i paesi dell'OCSE si occupano al loro livello di questioni sempre più complesse proponendo soluzioni in questo campo. Per la maggioranza dei paesi in via di sviluppo molti di questi argomenti e problemi non sono stati affatto affrontati. Questo si manifesta già nel corso delle discussioni all'interno della Commissione ambiente dell'OMC. Ad esempio, l'OCSE promuove la compilazione di bilanci ambientali nazionali in relazione agli strumenti e agli accordi commerciali. Nella elaborazione di accordi commerciali internazionali, i membri dell'OCSE dovrebbero sempre prevedere bilanci ambientali se le conseguenze ambientali rischiano di essere notevoli. È evidente che i paesi in via di sviluppo sono scettici nei confronti di questi preparativi e si sentono svantaggiati sin dall'inizio. Pertanto, occorre incrementare la collaborazione con l'UNEP e l'Unctad.

7.8. Il Comitato infine ritiene necessario che si mettano in atto notevoli sforzi per far capire a questi paesi che la discussione sul principio di approvvigionamento è di grande importanza anche per loro, per lo meno a lungo termine. Questo è per il Comitato un compito da affidare all'OMC, anche in questo caso in collaborazione con le organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite competenti in materia.

8. Il commercio e le norme sociali minime

8.1. Da molto tempo e in diverse occasioni il Comitato si è impegnato affinché vengano riconosciuti in tutto il mondo, e quindi anche nei paesi in via di sviluppo, i diritti fondamentali dei lavoratori (Core Workers' Rights) elaborati dall'OIL. Il Comitato si rende perfettamente conto della difficoltà di applicare queste norme minime alle condizioni che dominano in numerosi paesi in via di sviluppo, anche quando i governi sembrano mostrare segni di disponibilità. Approva pertanto l'attivo lavoro di consulenza che svolge l'OIL in tale contesto.

8.2. Nel corso della conferenza internazionale sul lavoro del giugno 1998 è stato nuovamente sottolineato che tutti gli Stati membri hanno l'obbligo, anche se non hanno ancora ratificato le relative convenzioni sulle norme sociali minime, di recepire i diritti fondamentali esposti al punto 2.9 di questo parere. Dato che gli appelli lanciati negli ultimi anni hanno avuto scarso successo,

il Comitato approva la decisione dell'ultima conferenza sul lavoro di verificare d'ora in poi ogni anno, in base ad una procedura semplificata, l'applicazione pratica in questi paesi dei diritti fondamentali dei lavoratori. A tal fine si può prendere in considerazione anche l'appoggio di un gruppo di esperti appositamente convocato.

8.3. Il Comitato auspica che queste nuove misure abbiano ora effetti positivi.

8.4. Anche se l'atteggiamento di alcuni paesi finora contrari a norme obbligatorie in materia di diritti fondamentali dei lavoratori sembra essersi modificato, la possibilità di applicare restrizioni nel campo della politica commerciale continua ad incontrare delle resistenze. Ciò nonostante, è necessario fare di tutto per arrivare quanto prima all'attuazione di dette norme fondamentali a livello mondiale. Gli Stati aderenti all'OIL sono in ogni caso tenuti ad applicarle a livello nazionale ed internazionale a seguito della dichiarazione fondamentale in tre parti, di cui al punto 8.2, in materia di diritti fondamentali dei lavoratori e di diritti umani. Il Comitato invita quindi a rafforzare l'opera di convincimento e a compiere un nuovo tentativo per giungere ad un consenso internazionale in questa delicata materia. La sede adeguata per farlo sarebbe un gruppo di lavoro dell'OMC. L'introduzione di particolari preferenze generalizzate della CE per il rispetto degli standard in materia sociale e ambientale è già stata appoggiata dal Comitato in un precedente parere⁽¹⁾. Il Comitato si rammarica che numerosi paesi non ne abbiano fatto uso.

8.5. Il Comitato si rende conto che nei paesi in via di sviluppo il miglioramento degli standard sociali e di lavoro passa innanzi tutto attraverso l'eliminazione della povertà e la creazione di strutture democratiche. Pertanto, l'apertura dei mercati ai prodotti dei paesi in via di sviluppo come pure altre misure adeguate, ma anche l'offerta di incentivi positivi, possono contribuire a questo scopo. Del resto il Comitato si attende conseguenze positive dalla dichiarazione solenne adottata nel giugno del 1998 nel corso della conferenza internazionale del lavoro.

9. Commercio e occupazione

9.1. Per il Comitato è opportuno avviare delle riflessioni sulla creazione di un gruppo di lavoro OMC «Commercio e occupazione». Il maggior benessere che trae origine dal commercio internazionale non va a vantaggio di tutte le parti interessate nella stessa misura. Un cambiamento strutturale che si verifica impone a singole regioni e a singoli settori occupazionali costi di adeguamento transitori, a volte notevoli.

9.2. Per garantire che la liberalizzazione dell'economia mondiale venga ampiamente accettata, il cambiamento strutturale dev'essere reso il più possibile socialmente tollerabile ai lavoratori. Il gruppo di lavoro dovrebbe pertanto cercare soluzioni pratiche per il

⁽¹⁾ GU C 40 del 4.2.1999.

raggiungimento di questo obiettivo tenendo conto delle esperienze precedenti nonché degli strumenti e delle clausole di protezione già esistenti.

10. Commercio e concorrenza

10.1. Il Comitato sottolinea che nel processo di globalizzazione che avanza, oltre all'ampio smantellamento degli ostacoli commerciali nazionali, assume grande importanza per l'incremento del benessere lo sviluppo della concorrenza internazionale. Non solo i vari stati ma anche un numero crescente di cittadini nutrono sfiducia nei confronti del sempre maggior numero di fusioni transfrontaliere e di alleanze strategiche. Si richiede pertanto un sistema di norme nel campo della concorrenza internazionale che sia quanto più a livello mondiale possibile.

10.2. Secondo le informazioni di cui il Comitato dispone, attualmente vengono discusse diverse possibilità. Alcune esperienze sono state effettuate con l'applicazione extraterritoriale di regole di concorrenza nazionali attraverso la cooperazione di diverse autorità nazionali o regionali anti-trust. In questo caso, vige il principio del «Positive Comity» (intesa positiva) per quanto concerne lo scambio d'informazioni e l'assistenza reciproca delle autorità anti-trust dei vari paesi. Questa forma di controllo della concorrenza internazionale viene tuttavia limitata da diversi fattori: è costoso ottenere delle informazioni importanti sulle ditte e sui mercati esteri. Inoltre, un'autorità responsabile della concorrenza può certamente informare un'altra autorità competente su una determinata situazione, sempre che le imprese interessate diano le necessarie informazioni, ma può giungere, se fa ricorso a criteri diversi, a conclusioni totalmente opposte. Delle normative bilaterali porterebbero in definitiva ad un meccanismo regolatore poco visibile, sempre incompleto e facile da manipolare.

10.3. La creazione di un diritto internazionale della concorrenza riconosciuto, e possibilmente di un'autorità mondiale anti-trust, sarebbe di notevole importanza per il mantenimento delle strutture di concorrenza dell'economia di mercato alla luce della tendenza globale alle grandi fusioni di imprese transnazionali.

10.4. Il Comitato ritiene che i progressi a livello internazionale potrebbero essere conseguiti solo con lentezza, a causa delle tendenze nazionali ancora marcate nei paesi industrializzati e nei paesi in via di sviluppo e in quelli in fase di transizione, consci della propria sovranità. La filosofia di una politica di concorrenza è inoltre ancora scarsamente diffusa e ha poco a che vedere con il compito che spetta ai responsabili della politica commerciale, che è quello di liberalizzare i mercati e di smantellare gli ostacoli.

10.5. Il Comitato ha tuttavia notato con compiacimento che la partecipazione crescente al commercio internazionale di numerosi paesi in via di sviluppo e paesi in fase di transizione, ha fatto aumentare anche

la consapevolezza dell'importanza della competitività internazionale in un mercato senza frontiere; le preferenze a vantaggio delle imprese nazionali, in qualsiasi forma esse avvengano, costituiscono giustamente un freno a tale competitività. Leggi proprie sulla concorrenza sono diventate anche in questi paesi un mezzo riconosciuto per conseguire una competitività a livello internazionale. Più di quaranta tra di essi hanno introdotto leggi proprie sulla concorrenza negli ultimi venti anni. Nel corso della conferenza ministeriale dell'OMC, svoltasi a Singapore, è stato possibile istituire, con il consenso di tutti gli Stati membri, un gruppo di lavoro per la verifica delle leggi sulla concorrenza. In tale contesto anche l'Unctad ha fornito al suo gruppo di paesi con esempi convincenti la prova che la mancanza di competitività può frenare lo sviluppo.

10.6. Il Comitato pertanto propone, d'accordo con il commissario europeo responsabile per la politica di concorrenza Van Miert, di cercare di ottenere per il prossimo ciclo di negoziati quello che risulta fattibile attualmente. Anche nelle difficili condizioni attuali si può cercare di:

- a) sviluppare una serie di norme minime di concorrenza che siano contenute nei regolamenti nazionali sulla concorrenza, quindi anche in quelli dei paesi in via di sviluppo. Tra queste norme minime vanno annoverate la definizione di pratiche commerciali restrittive, l'abuso di posizioni di mercato dominanti e alcune norme sulle fusioni;
- b) tentare un'intesa in merito ad alcuni principi fondamentali internazionali, ad esempio il trattamento dei cartelli all'esportazione o le ripartizioni regionali dei mercati;
- c) ricercare in linea di massima una più intensa collaborazione tra le autorità nazionali di concorrenza, che portino avanti innanzi tutto uno scambio di esperienze e, in alcuni casi, uno scambio d'informazioni non riservate;
- d) avviare quanto meno delle riflessioni sullo sviluppo di un meccanismo per la composizione delle controversie, con la partecipazione diretta delle imprese interessate. In tale contesto potrebbero essere prese in considerazione le esperienze effettuate dal sistema di arbitrato dell'OMC.

10.7. L'applicazione delle norme anti dumping dell'OMC, valutate criticamente da numerosi paesi in via di sviluppo non deve, in questo caso, essere necessariamente affrontata. Le norme sulla concorrenza e quelle anti dumping, per lo meno secondo la concezione europea, devono essere classificate a livelli diversi.

11. Commercio e investimenti

11.1. Caratteristiche della globalizzazione non sono soltanto l'aumento vertiginoso degli scambi commerciali

internazionali ma anche, negli ultimi dieci anni, il forte incremento degli investimenti transfrontalieri delle imprese ed i movimenti speculativi del capitale, che non vengono presi in considerazione nell'ambito del sistema dell'OMC. In passato i principali paesi investitori e i principali paesi destinatari hanno concluso numerosi accordi bilaterali, alcuni dei quali presentano caratteristiche ben diverse. Tali accordi contengono disposizioni relative all'accesso al mercato per gli investitori, alla protezione giuridica e alla composizione delle controversie. Tuttavia, per via delle esperienze condotte e del rapido aumento degli investimenti internazionali, diretti, è sorta la necessità di un sistema normativo valido il più possibile sul piano mondiale.

11.2. La sempre più aspra concorrenza in una determinata regione e la pressione esercitata dalle attuali situazioni di crisi spingono numerosi governi, per creare posti di lavoro, ad offrire condizioni favorevoli agli investitori stranieri. Finora tuttavia non è stato nemmeno possibile concludere tra i paesi dell'OCSE un «Accordo Multilaterale sugli Investimenti (AMI)». Le cause di questo fallimento sono da ricercarsi in una serie di differenze politiche e anche nella questione di un eventuale inserimento di norme sociali e ambientali in un accordo del genere. Gli osservatori critici richiamano l'attenzione sulla tendenza al perfezionismo nella formulazione degli standard da conseguire.

Il Comitato sottolinea che solo un elevato livello di tutte le condizioni quadro porta ad un impegno a lungo termine del capitale delle imprese straniere e all'auspicato trasferimento di know-how e di tecnologie di avanguardia.

11.3. Ci si deve chiedere, tuttavia, se le regole sull'arbitrato da definire in un AMI debbano spingersi fino a prevedere, per i singoli investitori stranieri, il diritto di azione legale nei confronti del governo del paese destinatario. Un siffatto diritto da parte degli investitori privati deve sembrare a numerosi stati una limitazione inaccettabile della sovranità nazionale, una limitazione che va ben al di là della parità tra capitale interno e straniero da fissare nell'ambito dell'AMI. Molti paesi non sono disposti a subordinare fino a tal punto la loro politica nazionale agli interessi economici internazionali. Il fallimento dei negoziati OCSE all'inizio del dicembre 1998 era stato pertanto accompagnato dall'approvazione di taluni paesi in via di sviluppo e in fase di transizione. A quanto pare, il tentativo di creare un sistema il più perfetto possibile è andato oltre il limite consentito.

11.4. Il Comitato considera necessario giungere quanto prima ad un sistema normativo unico a livello mondiale. Esso aveva sollecitato fin dall'inizio un esame di tali questioni a livello di OMC⁽¹⁾. Qualora l'iniziativa dell'OCSE non abbia esito positivo, propone che gli elementi principali di un tale accordo internazionale vengano elaborati all'interno del gruppo di lavoro dell'OMC sulla base dei materiali dell'OCSE e degli accordi bilaterali esistenti. Il Comitato ritiene tuttavia che debba essere escluso il settore della cultura e dei

diritti d'autore nel senso tradizionale del termine (per quanto concerne in primo luogo gli scrittori, gli artisti e gli attori).

11.5. Il Comitato ritiene che sia le principali norme ambientali sia le norme sociali minime andrebbero inserite nell'accordo. Questo inserimento deve però avvenire in modo da escludere un'interpretazione protezionistica abusiva (il che non dovrebbe essere particolarmente facile). Per questo ci vogliono definizioni e regole chiare. Si dovrebbero altresì considerare adeguatamente gli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali. I singoli Stati devono inoltre avere la possibilità di fissare condizioni d'investimento analoghe per gli investitori nazionali e per quelli stranieri, nell'ambito del diritto nazionale in materia professionale, sociale, ambientale e fiscale. L'esperienza mostra che gli investitori stranieri nei paesi in via di sviluppo hanno contribuito all'incremento degli standard sociali e ambientali. L'equiparazione tra investitori stranieri e nazionali, che dev'essere sancita in un siffatto accordo, implica comunque il divieto di scendere al di sotto delle norme nazionali in vigore.

11.6. In proposito, secondo il Comitato, si dovrebbe prevedere che nelle zone a statuto economico speciale si dovrebbero rispettare le norme sociali vigenti nello Stato relativo. Come incentivi agli investimenti resterebbero comunque sempre vantaggi di natura fiscale e doganale, nonché agevolazioni di tipi amministrativo.

12. Commercio elettronico

12.1. Il Comitato ha approvato i progressi nel campo delle tecniche di telecomunicazione ma ha anche espresso pareri critici in merito. Ultimamente ha preso posizione sulla questione delle imposte indirette⁽²⁾. I mezzi di comunicazione elettronici permettono di avviare e condurre transazioni economiche o di fare operazione commerciali con conoscenza e con l'aiuto dei relativi servizi. Per i consumatori, essi contribuiscono ad aumentare e a rendere meno costosa l'offerta. Anche nei paesi in via di sviluppo meno competitivi, le imprese migliorano la loro competitività in questo modo. Soprattutto le piccole imprese possono compensare gli svantaggi nei confronti dei grandi concorrenti. Infatti lo smercio di determinati prodotti è facilitato anche senza una rete di distribuzione formata da sedi presenti fisicamente sul territorio.

12.2. Affinché i consumatori e le imprese possano approfittare con sicurezza, fin dall'inizio e a livello mondiale, delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie, le quali rendono possibile un maggior numero di operazioni commerciali portatrici di benessere a prezzi ridotti, è necessario un quadro giuridico e regolamentare adeguato, soprattutto per quanto concerne la protezione dei dati, la sicurezza giuridica, la tutela dei consumatori e l'uso abusivo di Internet per reati riconosciuti a livello internazionale. Tale quadro dovrebbe tuttavia essere creato con una certa dose di flessibilità in modo da non

⁽¹⁾ GU C 153 del 28.5.1996, punto 1.2.

⁽²⁾ CES 1168/98.

compromettere né la libertà di azione di fornitori e clienti né l'ulteriore sviluppo delle tecnologie d'informazione e di comunicazione.

12.3. Tra tutte le organizzazioni internazionali, l'OMC offre i migliori presupposti di creare un quadro equilibrato di tutti questi requisiti. Il programma di lavoro deciso della conferenza ministeriale del maggio 1998 e finalizzato dal Consiglio generale nel settembre di quest'anno, merita pertanto il pieno sostegno da parte dell'UE. Questo non esclude che i lavori dell'OCSE contribuiscano utilmente a chiarire talune questioni a volte complesse (ad esempio l'imposizione fiscale, la tutela dei consumatori, la protezione della proprietà intellettuale, la confidenzialità, la firma elettronica).

12.4. La comunità internazionale deve esaminare attentamente la proposta del governo americano di dichiarare Internet zona di libero scambio e di esonerare tutti i prodotti forniti per via elettronica da dazi e da altri tipi di imposte. L'accordo concluso nel corso della seconda conferenza ministeriale dell'OMC del maggio 1998 sulla libertà doganale, che scade alla fine del 1999, dovrebbe costituire un'adeguata fase sperimentale.

12.5. L'imposizione fiscale dei servizi elettronici solleva per il Comitato problemi particolari. L'equità fiscale impone che transazioni analoghe vengano tassate nella stessa maniera, a prescindere che si tratti di prestazioni fornite materialmente o elettronicamente.

12.6. Il Comitato ritiene ingiustificata l'introduzione di una cosiddetta «Tassa sul Bit» che, come una sorta di

tassa sui trasporti, si collegherebbe alla quantità di dati trasmessi sulle reti. Una tassa del genere, che riguarda esclusivamente il commercio elettronico, ostacolerebbe il potenziale di crescita e di occupazione di questo mezzo, e limiterebbe l'iniziativa privata e la creatività.

12.7. Come osserva il Comitato nel suo recente parere sul commercio elettronico e le imposte indirette, le autorità europee e degli Stati Uniti valutano la possibilità di adottare, in stretta collaborazione con il settore economico, misure di politica fiscale nel campo del commercio elettronico. In questa decisione dovrebbero essere coinvolti il settore del commercio, le imprese e tutti gli altri gruppi socioeconomici, soprattutto i consumatori e i lavoratori. Si teme che misure di politica fiscale adottate senza tener conto del contesto globale possano avere conseguenze negative sull'efficienza economica, sull'attività d'investimento e sulla situazione occupazionale (ad esempio spostamenti di produzione, clima sfavorevole agli investimenti, svantaggi concorrenziali). Nel parere, il Comitato sottolinea il pericolo di elaborare soluzioni specifiche per la tassazione del commercio elettronico. Questo tipo di commercio, che fa parte di una ristrutturazione in profondità della società e dei metodi di lavoro delle imprese, solleva nuovi problemi in tutti i settori della politica fiscale. Inoltre, attualmente si può osservare un ulteriore aumento dell'imposizione fiscale del fattore lavoro il che contribuisce a rendere sempre più ingiusti i regimi fiscali.

12.8. Nel parere, il Comitato ha preso ampiamente posizione sulle osservazioni della Commissione e ha anche richiamato l'attenzione su alcune contraddizioni.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modificazione della Direttiva 88/609/CEE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originari dei grandi impianti di combustione»⁽¹⁾

(1999/C 101/13)

Il Consiglio, in data 23 ottobre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gafo Fernández, in data 8 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 92 voti favorevoli, 25 contrari e 20 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta in esame comporta una revisione di ampia portata della Direttiva 88/609/CEE, sebbene la maggior parte dell'articolato permanga in vigore.

Detta revisione è dovuta sostanzialmente a cinque cause:

- il fatto che la direttiva del 1988 debba essere riveduta a dieci anni dalla sua entrata in vigore;
- i cambiamenti nel panorama energetico comunitario, con un aumento del consumo di gas naturale per la produzione di elettricità e il calo costante della produzione comunitaria di carbone;
- lo sviluppo di altri strumenti giuridici di protezione dell'ambiente, come anzitutto la Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)⁽²⁾ e la Direttiva 96/62/CE sulla qualità dell'aria ambiente⁽³⁾, nonché l'importanza crescente della lotta contro l'acidificazione⁽⁴⁾ e l'ozono troposferico, che incidono direttamente sul campo di applicazione della direttiva in esame;
- l'ampliamento della Comunità a tre nuovi Stati membri e gli accordi internazionali in materia di inquinamento transfrontaliero;
- i progressi tecnici, che potrebbero accrescere le possibilità di ridurre in modo economicamente conveniente le emissioni di SO₂, NO_x e particolato.

1.3. La proposta di direttiva contiene varie modifiche della Direttiva 88/609/CEE:

- il campo di applicazione viene esteso per includere tra i combustibili talune categorie di rifiuti di natura non tossica o pericolosa, (ad esempio la biomassa), nonché le turbine a gas come sistema di generazione;
- in linea con la recente raccomandazione del Consiglio, viene dato rilievo alla generazione combinata di calore ed elettricità, ove essa sia possibile dal punto di vista tecnico ed economico;
- viene ridotta la discrezionalità delle autorità nazionali competenti sull'applicazione di deroghe temporanee in caso di avaria degli impianti di generazione;
- vengono stabiliti valori limite giornalieri di emissione, che entrano in vigore il 1° gennaio 2000, per i nuovi impianti.

1.4. Tuttavia le modifiche principali sono quelle relative agli allegati:

- i nuovi valori limite di emissione comportano una riduzione generale di circa il 50 % delle emissioni di SO₂ e NO_x dei nuovi impianti, rispetto ai livelli applicati agli impianti autorizzati dopo il 1° luglio 1987;
- sono previsti nuovi valori di emissione per le turbine a gas;
- i livelli di desolfurazione richiesti per i nuovi impianti vengono considerevolmente innalzati;
- vengono rafforzati i sistemi di misurazione, sia degli impianti esistenti di potenza superiore a 300 MWth che di quelli nuovi di potenza superiore a 100 MWth, con il ricorso prioritario a misurazioni continue;
- l'eccezione, applicabile in virtù della precedente versione della direttiva agli impianti di potenza termica pari o superiore a 400 MW, che non superassero le 2200 ore annuali di funzionamento, non varrà più per gli impianti autorizzati posteriormente al 1° gennaio 2000.

⁽¹⁾ GU C 300 del 29.9.1998, p. 6.

⁽²⁾ GU L 257 del 10.10.1996.

⁽³⁾ GU L 296 del 21.11.1996.

⁽⁴⁾ Cfr. in proposito la Comunicazione della Commissione concernente la strategia comunitaria per combattere l'acidificazione: COM(97)88 def. del 12 marzo 1997.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato vede con favore la revisione, da parte della Commissione, della direttiva sui grandi impianti di combustione, da esso stesso caldeggiata nel parere sulla proposta relativa al tenore di zolfo nei combustibili liquidi ⁽¹⁾.

2.2. Il Comitato si compiace inoltre del fatto che nei «considerando» del documento in esame venga fatto specifico riferimento all'interazione della proposta con altre azioni comunitarie, in particolare quelle relative alla Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, alle direttive sul mercato interno dell'elettricità e del gas naturale e alle strategie di recupero dei residui, in particolare nell'impiego della biomassa e nella produzione combinata di calore ed elettricità.

2.3. Il Comitato nota inoltre con soddisfazione la menzione, nei citati «considerando» della direttiva, dei rischi per la salute provocati dall'inquinamento atmosferico, nonché del contributo della produzione combinata di calore ed elettricità ai fini dell'impegno comunitario di stabilizzare le emissioni di CO₂.

2.4. Tuttavia, è proprio in tale contesto che il Comitato deve formulare le prime osservazioni in merito a taluni aspetti estremi della proposta di direttiva, ossia:

2.4.1. La direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento prevede un criterio di analisi specifico per ciascun impianto in base al principio della migliore tecnologia disponibile (BAT), e rappresenta quindi, in un certo senso, un «vestito su misura» rispetto all'ambiente circostante. Per contro, alcune delle proposte, che saranno valutate in seguito, sono molto rigorose, cosa che potrebbe comportare in alcuni casi una certa rigidità e mancanza di flessibilità della loro applicazione, il che andrebbe oltre le raccomandazioni della direttiva per molti casi concreti.

2.5. Il Comitato si compiace del fatto che le previsioni contenute nella direttiva del 1988 siano rispettate, sia per quanto riguarda gli impianti esistenti a tale data, sia per quelli la cui entrata in servizio è stata autorizzata successivamente, fino all'entrata in vigore della proposta attuale. Desidera tuttavia ricordare che la grandissima maggioranza di tali impianti ha dovuto ridurre in maniera sostanziale i propri livelli di emissione in tale periodo, per conformarsi a norme nazionali o locali più rigide, o come risultato dell'imminente entrata in vigore della direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e degli impegni presi nell'ambito della Convenzione CEPE-ONU sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza.

2.6. Il Comitato condivide e sostiene l'approccio della Commissione che prevede la generazione combinata di calore e di elettricità ove ciò sia tecnicamente ed economicamente fattibile.

2.7. Il Comitato non è inoltre d'accordo con la nuova formulazione dell'articolo 8 (cattivo funzionamento degli impianti di abbattimento). Essa comporta un'evidente ingerenza in una questione la cui valutazione e risoluzione, in base al principio di sussidiarietà, spettano per intero alle autorità competenti di ciascuno Stato membro, in particolare quando i casi di forza maggiore previsti dalla direttiva originaria, che permettevano in casi eccezionali l'impiego per brevi periodi di combustibili aventi un tenore di zolfo superiore, vengono praticamente annullati.

2.8. La principale obiezione del Comitato alla proposta attuale si riferisce ai nuovi valori limite di emissione previsti negli allegati da III a VII, e per estensione nel terzo paragrafo dell'articolo 9, per le varie categorie di combustibili. Il Comitato è consapevole delle dure critiche che sono state rivolte a tali limiti da tutti i settori della produzione di energia, che li ritengono sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti e persino allo stato delle tecnologie economicamente disponibili. Tali critiche si fondano sui seguenti elementi:

2.8.1. Le rigide limitazioni in questione vanno in molti casi oltre quanto stabilito per i singoli impianti dalla direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento. Il Comitato desidera ricordare che quest'ultima tiene conto della situazione specifica di ciascun impianto in relazione al suo contesto ambientale e regola pertanto ogni nuovo impianto prima ancora che venga concessa l'autorizzazione di esercizio.

2.8.2. I nuovi limiti stabiliti negli allegati da III a VII comportano in generale, rispetto ai valori previsti solo 10 anni fa, una riduzione del 50 % dell'SO₂ e una riduzione degli NO_x che va dal 30 al 50 %, a seconda dei casi, sebbene, a giudizio del Comitato, le tecnologie economicamente disponibili non siano progredite a un tale ritmo.

2.8.3. I limiti minimi di desolforazione previsti all'allegato VIII per gli impianti che utilizzano combustibili solidi sembrano sproporzionati, in particolare per quanto riguarda gli impianti da 50 a 100 MWth.

2.9. La direttiva proposta definisce la biomassa come combustibile, anche quando essa provenga da rifiuti (nella misura in cui non sia stata trattata). Il Comitato apprezza questo approccio perché serve ad accrescere il livello di riutilizzo dei rifiuti. Nella stessa ottica il Comitato chiede alla Commissione di studiare la possibilità di estendere in futuro la definizione di «combustibile» ad altre sostanze pulite, ben definite, che sono state scientificamente riconosciute come innocue e vengono adesso trattate come rifiuti.

⁽¹⁾ GU C 355 del 21.11.1997.

2.10. Il Comitato ritiene che le valutazioni economiche indicate nella relazione della proposta avrebbero dovuto essere analizzate in modo più profondo e dettagliato, visto che sono state fortemente criticate da buona parte degli organismi consultati, i quali ritengono la proposta negativa per la competitività dell'economia comunitaria.

2.11. Il Comitato esprime inoltre alcune riserve in merito all'espressione «nuovi impianti», utilizzata di frequente nella proposta in esame. A suo giudizio sarebbe stato preferibile che nell'articolo 2 i nuovi impianti fossero stati esplicitamente definiti come quelli autorizzati tra il 1° luglio 1987 e l'entrata in vigore della nuova direttiva (per non modificare sensibilmente il testo in vigore) e gli impianti di seconda generazione come quelli autorizzati a partire dal 1° gennaio 2000. In tal modo la direttiva, e in particolare i suoi allegati, nella forma in cui vengono modificati dal documento in esame, sarebbero stati di più agevole comprensione.

2.12. Il Comitato invita la Commissione ad effettuare con urgenza uno studio specifico dell'impatto della revisione in esame sulle regioni ultraperiferiche, nelle quali le condizioni geografiche e atmosferiche comportano particolari condizionamenti, al fine di vagliare, per tali regioni, la possibilità di deroga ad alcune delle attuali proposte.

2.13. Il Comitato nutre inoltre forti dubbi circa l'applicabilità pratica della nuova proposta nei paesi candidati all'adesione. Come il Comitato ha avuto recentemente modo di osservare, ne conseguirebbe la necessità di prevedere un adeguato periodo transitorio per la piena applicazione della proposta in esame.

2.14. Infine, vista l'importanza economica e strategica della proposta attuale, nonché la complessità delle modifiche introdotte, il Comitato ritiene necessaria la presentazione di una versione codificata della direttiva originaria.

3. Osservazioni di carattere specifico

3.1. Inserire un nuovo considerando 11bis del seguente tenore: «Considerando che la situazione particolare delle regioni ultraperiferiche della Comunità rende auspicabile realizzare studi specifici che valutino l'impatto della presente direttiva su dette regioni e la sua utilità per le stesse e indichino le eventuali misure alternative da adottare per conseguire effetti equivalenti sulla qualità dell'aria».

2.2. Introdurre nell'articolo 2 la seguente nuova definizione: «Impianti di seconda generazione: quelli autorizzati a partire dal 1° gennaio 2000».

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Emendamenti respinti

Nel corso del dibattito i seguenti emendamenti, che hanno raccolto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti.

Punti 2.4 e 2.4.1

Sopprimere e sostituire con il seguente, nuovo punto 2.4:

«Il Comitato si compiace dell'iniziativa della Commissione di stabilire, tra l'altro nel contesto dell'articolo 18 della Direttiva IPPC, nuovi valori limite unitari per i grandi impianti di combustione nella Comunità. Questa concretizzazione e armonizzazione creano al tempo stesso eque condizioni di concorrenza.»

Motivazione

La contraddizione, descritta dal relatore, tra la Direttiva IPPC e la proposta di direttiva in esame, non esiste. Seguendo l'argomentazione del relatore bisognerebbe, a rigor di logica, respingere in linea di principio l'intera proposta di direttiva. Secondo l'articolo 18 della Direttiva IPPC, possono essere stabiliti valori limite armonizzati dove ciò sia considerato necessario. Il Comitato può naturalmente giungere alla conclusione che non occorrono valori limite. Ma se si accetta in generale l'approccio della proposta di direttiva, le affermazioni di cui al punto 2.4 non hanno senso.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 56, voti contrari: 58, astensioni: 18.

Punto 2.5

Modificare come segue:

«Il Comitato prende atto del fatto che la proposta prevede di non assoggettare i vecchi impianti al disposto della direttiva e constata che l'inclusione dei vecchi impianti sarebbe necessaria per conseguire riduzioni delle immissioni di entità convincente.»

Motivazione

L'attuazione della proposta di direttiva presentata consentirà di ridurre le emissioni di SO₂ e NO_x dei grandi impianti di combustione solo del 3 % e del 6 % rispettivamente all'orizzonte 2010, causa la non inclusione dei vecchi impianti. Se però i valori limite di emissione proposti si applicassero anche agli impianti esistenti, le emissioni di SO₂ dei grandi impianti di combustione sarebbero ridotte del 78 % e quelle di NO_x del 40 %. L'Unione europea intende conseguire una riduzione dell'inquinamento prodotto da queste due sostanze perché, tra l'altro, sono corresponsabili dell'acidificazione («EU Acidification Strategy», COM(97) 088 def.), ma la direttiva proposta contribuirà a ciò in misura estremamente insignificante. Se il Comitato attribuisce davvero una priorità elevata alla protezione dell'ambiente, dovrebbe perlomeno evitare di compiacersi dell'intenzione di non ridurre le emissioni prodotte dai vecchi impianti.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 54, voti contrari: 72, astensioni: 7.

Punti da 2.8 a 2.8.3

Sopprimere questi punti.

Motivazione

La discrepanza descritta dal relatore nel punto 2.8.1 non esiste. La direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento non stabilisce valori limite di emissione, limitandosi ad impiegare la formulazione elastica «best available technology».

Inoltre non è esatto parlare di «dure critiche che sono state rivolte a tali limiti da tutti i settori della produzione di energia», né ritenerli «sproporzionati» e affermare che la loro applicazione sarebbe sproporzionata sotto il profilo economico. A giudizio della Commissione questi limiti minimi possono essere rispettati agevolmente dai nuovi impianti.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 56, voti contrari: 65, astensioni: 16.

Punto 2.10

Depennare.

Motivazione

Vi sono notevoli divergenze tra le affermazioni del relatore e quelle della Commissione per quanto riguarda le reazioni dell'industria (cfr. pag. 9 della proposta della Commissione).

Esito della votazione

Voti favorevoli: 54, voti contrari: 70, astensioni: 10.

Punto 2.14

Depennare.

Motivazione

Il principio della precauzione su cui poggia la filosofia dell'UE in campo ambientale dev'essere applicato in maniera uniforme in tutti i settori dell'UE.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 49, voti contrari: 69, astensioni: 14.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo»⁽¹⁾

(1999/C 101/14)

Il Consiglio, in data 20 luglio 1998, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente» incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kienle, in data 8 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 108 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Osservazioni preliminari

1.1. Il Comitato accoglie con favore il fatto che la Commissione, in data 16 luglio 1998, abbia presentato una nuova proposta di riforma dell'organizzazione comune del mercato del vino da adottare nel quadro dell'Agenda 2000. Tale proposta differisce totalmente da quella avanzata dalla Commissione l'11 maggio 1994.

1.2. Nei pareri del 24 febbraio 1994⁽²⁾ e del 22 febbraio 1995⁽³⁾, il Comitato aveva chiesto che venisse condotta una nuova analisi della situazione di mercato e che si tenesse conto del nuovo contesto creato dalle decisioni del GATT. Il Comitato osserva con soddisfazione che la nuova proposta della Commissione risponde a entrambe le richieste. I notevoli cambiamenti intervenuti nel settore vitivinicolo europeo sono dovuti, come sottolinea la Commissione, agli adeguamenti introdotti nell'organizzazione comune del mercato, alle misure di estirpazione, a fattori congiunturali e alle condizioni climatiche, ma, secondo il Comitato, anche agli ampi sforzi intrapresi dal settore vitivinicolo per il miglioramento della qualità.

1.3. Il Comitato sottolinea che, fra i paesi dell'Europa centroorientale (PECO), vi sono importanti paesi viticoli e partner commerciali che faranno aumentare il potenziale viticolo dell'Unione europea di 400 000 ettari. Si deve tener conto di questa prospettiva nel riformare il mercato vitivinicolo.

1.4. La Commissione propone che il nuovo regolamento entri in vigore il 1° agosto 2000 come parte integrante del pacchetto complessivo della riforma agricola nel quadro dell'Agenda 2000. Il Comitato approva tale calendario e sollecita tutte le parti interessate a procedere rapidamente alle loro consultazioni, in modo che il regolamento possa entrare in vigore alla data prevista.

2. Obiettivi della riforma

2.1. Nel riconoscere la specificità del settore vitivinicolo, la Commissione afferma che la riforma dell'orga-

nizzazione comune del mercato vitivinicolo persegue sette obiettivi generali intesi nel loro complesso a rafforzare la competitività del settore a lungo termine:

- mantenere un migliore equilibrio tra offerta e domanda sul mercato comunitario e consentire ai produttori di beneficiare dei vantaggi provenienti dai mercati in espansione;
- rendere il settore più competitivo a lungo termine;
- eliminare il ricorso all'intervento quale sbocco artificiale per la produzione eccedentaria;
- mantenere tutti gli sbocchi tradizionali per l'alcole ad uso alimentare e i prodotti della vite;
- tener conto delle diversità regionali;
- formalizzare il ruolo potenziale delle organizzazioni di produttori e di quelle interprofessionali (o equivalenti);
- semplificare notevolmente la normativa.

Il Comitato approva tali obiettivi e progetti, critica tuttavia il fatto che si sia tenuto scarsamente conto della domanda di prodotti vitivinicoli. Sono state svolte numerose ricerche scientifiche che da una parte dimostrano i benefici per la salute di un moderato consumo di vino e dall'altra evidenziano i rischi dell'abuso. Il Comitato raccomanda quindi che la diffusione di tali dati scientifici figuri tra gli obiettivi della riforma.

2.2. Per conferire maggiore chiarezza alla legislazione comunitaria nel settore viticolo e semplificare la normativa esistente, la Commissione propone di riunire gli attuali 23 regolamenti del Consiglio nel regolamento generale del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Il Comitato apprezza questo coraggioso sforzo di sistematizzazione e semplificazione del diritto europeo nel settore vitivinicolo. È tuttavia dell'avviso che, in tale contesto, si attribuiscono al comitato di gestione per i vini della Commissione (articolo 75) delle competenze eccessive che vanno al di là dell'emanazione di norme tecniche di attuazione. Il Comitato ritiene pertanto necessario, come indicato già

⁽¹⁾ GU C 271 del 31.8.1998, pag. 21.

⁽²⁾ GU C 133 del 16.5.1994, pag. 22.

⁽³⁾ GU C 110 del 2.5.1995, pag. 30.

in un precedente parere sulle proposte dell'Agenda 2000 nel settore agricolo⁽¹⁾, che le norme di base continuino ad essere emanate nel quadro del regolamento del Consiglio. Il Comitato suggerisce inoltre di costituire gruppi di lavoro per coinvolgere esperti del settore nei lavori preparatori all'emanazione delle norme di attuazione.

2.3. Nella «relazione» che precede la proposta di regolamento, la Commissione osserva che, in uno spirito di sussidiarietà, vengono delegate maggiori responsabilità agli Stati membri. Il Comitato accoglie con favore tale intenzione, ritiene tuttavia possibile e auspicabile un'attuazione più estensiva del principio di sussidiarietà per le misure proposte.

3. Misure previste

3.1. *Titolo II: potenziale viticolo*

Il titolo prevede un quadro di riferimento per l'utilizzo e la gestione del potenziale viticolo. Gli strumenti previsti sono, in particolare, limitazioni ai diritti di nuovo impianto, regole per i reimpianti, riserve di diritti di impianto, premi per l'abbandono definitivo della viticoltura in determinate superfici e misure di ristrutturazione.

3.1.1. Nel formulare una valutazione complessiva del titolo in esame, il Comitato constata che le norme proposte non soddisfano né l'obiettivo prefisso di deregolamentazione e sburocratizzazione, né il principio di sussidiarietà e propone una sostanziale semplificazione delle norme che esso prevede.

3.1.2. Considerati gli sviluppi della domanda e dell'offerta, il Comitato è convinto che non sia ancora il caso di sostenere una completa liberalizzazione degli impianti di vite nel quadro dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Propone pertanto di prorogare il cosiddetto blocco dell'impianto di viti fino al 2005/2006. La proroga fino al 2010 proposta dalla Commissione viene respinta come eccessivamente lunga. L'impianto di viti nel periodo proposto potrà essere eseguito solo da coloro che godono del diritto di nuovo impianto o di reimpianto.

3.1.3. Il Comitato propone che fino al 2005/2006 gli Stati membri possano attribuire ai produttori diritti di nuovo impianto per prodotti vinicoli destinati alla commercializzazione solo se questi ultimi servono a produrre vini di qualità prodotti in regioni determinate (v.q.p.r.d.) o vini da tavola designati mediante un'indicazione geografica e a condizione che la produzione del vino in questione sia notoriamente inferiore alla domanda. Il termine del 31 luglio 2003 proposto dalla Commissione viene giudicato troppo vicino e il Comitato chiede di sincronizzare il divieto di impiantare viti e le norme derogatorie.

3.1.4. Il Comitato raccomanda che gli Stati membri trasmettano annualmente alla Commissione una comunicazione sull'evoluzione del potenziale viticolo. Nel

2004/2005 la Commissione presenterà una relazione sull'evoluzione del potenziale viticolo nell'UE e sulle esperienze maturate in relazione alla normativa sugli impianti di viti. Solo così si potrà decidere in tempo se proseguire o modificare la normativa in materia.

3.1.5. Il Comitato fa presente che in alcune aree viticole i diritti di reimpianto decadono se non vengono esercitati. Per evitare al massimo questa situazione, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri e le regioni, dovrebbe sforzarsi di trovare soluzioni organizzative. Per finalità ecologiche e per salvaguardare le superfici viticole europee, il Comitato propone di prorogare la validità del diritto di reimpianto, passando dagli attuali 8 anni a 12 anni. Il Comitato ritiene che si dovrebbe lasciare agli Stati membri la facoltà di decidere se consentire ai titolari del diritto di reimpianto di esercitare i loro diritti durante tutta la durata del periodo di validità o se assegnare ad una riserva regionale o nazionale i diritti non utilizzati entro un certo termine di tempo (per es. otto anni).

3.1.6. Il Comitato è favorevole ad autorizzare gli Stati membri a creare delle riserve di diritti di impianto e a regolare in base alle loro strutture ed esigenze nazionali o regionali il trasferimento e l'utilizzo delle riserve, nonché la concessione prioritaria a determinate aziende dei diritti attinti da una riserva. È dell'avviso che, conformemente al principio di sussidiarietà, ciò debba essere regolamentato dagli Stati membri e dalle regioni viticole dell'UE.

3.1.7. Per impedire un'indesiderata crescita del potenziale viticolo, il Comitato propone che nel periodo 2000-2005 gli Stati membri possano concedere diritti di nuovo impianto che corrispondano al massimo all'1 % della loro superficie totale piantata a vite. Tale percentuale può passare al 2 % nei casi in cui la superficie viticola di uno Stato o di una regione nel periodo dal 1995 al 2000 sia diminuita a seguito di diritti di reimpianto non esercitabili o di massicce misure di estirpazione.

3.1.8. Il Comitato accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia corretto la sua politica sulle misure di estirpazione. Dato che la sua attuazione è sottoposta alla procedura del comitato di gestione, una valutazione delle nuove norme sarà possibile solo dopo che la Commissione avrà stabilito le norme di attuazione.

3.1.9. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione proponga misure di riconversione delle superfici piantate a vite, per potenziare la competitività dei produttori di vino europei. Oltre alle misure di riconversione proposte, si dovrebbe promuovere anche il rinnovo — qualitativo e commerciale — dei vecchi vigneti. Per questo elemento sostanziale della proposta di riforma, il Comitato ritiene necessario stanziare fondi sufficienti, che dovrebbero essere impiegati proporzionalmente alle superfici coltivate a vite nei vari Stati UE. In proposito la selezione dei programmi di riconversione da attuare nelle rispettive regioni viticole è di competenza degli Stati membri. Per lo sviluppo e l'attuazione delle misure di riconversione il Comitato attribuisce grande importanza alle organizzazioni di produttori.

⁽¹⁾ GU C 407 del 28.12.1998, pag. 35.

3.1.10. Il Comitato giudica insufficienti le misure viticole proposte. Un miglioramento della competitività presuppone anche misure per il rinnovo del settore delle cantine, delle strutture per il rilevamento e la commercializzazione. Il Comitato reputa insufficiente la proposta della Commissione di inserire le misure di riconversione riguardanti il settore delle cantine e della commercializzazione fra le misure strutturali orizzontali dell'Agenda 2000. Esso rimanda all'affermazione esplicita della Commissione sulla necessità di elaborare apposite misure, considerata la specificità del settore vitivinicolo.

3.1.11. Il Comitato si pronuncia a favore di un programma UE che vada a vantaggio dei viticoltori che operano in condizioni sfavorevoli, come ad esempio sui pendii e nelle aree collinari. Verrebbe così anche valorizzata l'importanza socioeconomica, ecologica e culturale della viticoltura nelle regioni svantaggiate.

3.1.12. Il Comitato sottolinea l'importanza di disporre di schedari viticoli ben tenuti per organizzare il mercato vinicolo europeo. Dovrebbero costituire la condizione preliminare all'ottenimento di diritti di nuovo impianto, alla partecipazione a misure strutturali e di riconversione e alle misure di sostegno previste dal Titolo III.

3.2. *Titolo III: Meccanismi di mercato*

Le proposte della Commissione mirano ad evitare il ricorso alle «misure d'intervento come sbocco artificiale della produzione eccedentaria». Nel contempo la Commissione intende mantenere tutti gli sbocchi tradizionali per l'alcole ad uso alimentare e per i prodotti vitivinicoli.

3.2.1. Il Comitato nota con compiacimento che la Commissione, conformemente alle sue richieste, ha previsto una semplificazione delle misure d'intervento.

3.2.2. Il Comitato è favorevole al mantenimento degli aiuti al magazzinaggio privato.

3.2.3. Nella proposta della Commissione si tiene conto invero della necessità di garantire la regolare fornitura del mercato dell'alcole ad uso alimentare che costituisce un importante sbocco tradizionale per il vino ed i prodotti vitivinicoli. Occorrerebbe tuttavia, in cooperazione con esperti indipendenti, verificare nuovamente se le quantità previste corrispondano effettivamente al fabbisogno.

3.2.4. Il previsto provvedimento di distillazione di crisi, volta al sostegno congiunturale del mercato, non comporta le informazioni necessarie per poterne valutare l'efficienza. Il Comitato propone quindi che la Commissione illustri concretamente come intende attuare, attraverso questo intervento, l'obiettivo del sostegno al mercato in situazioni di crisi. È inoltre necessario che questo meccanismo congiunturale possa agire a titolo preventivo, che venga dotato dei mezzi finanziari necessari e possa interessare le quantità necessarie alla stabilizzazione del mercato.

3.3. *Titolo IV: Organizzazioni di produttori e organizzazioni interprofessionali*

La Commissione propone condizioni quadro dettagliate per la concessione del riconoscimento, da parte degli Stati membri, di organizzazioni di produttori e di organizzazioni interprofessionali.

3.3.1. Nel parere del 22 febbraio 1995 il Comitato si era espresso a favore dell'instaurazione di un regolamento quadro per le organizzazioni e le associazioni interprofessionali. La Commissione ha adesso presentato una proposta molto dettagliata per le organizzazioni di produttori e per le organizzazioni interprofessionali, simile a quella elaborata per gli ortofrutticoli. Il Comitato fa presente che il settore del vino si differenzia in maniera sostanziale da quello degli ortofrutticoli, e chiede quindi di tenere maggiormente conto delle forti disparità esistenti tra le strutture degli Stati membri.

3.3.2. Il Comitato considera che il compito prioritario delle organizzazioni di produttori sia il potenziamento delle strutture del mercato della produzione. A tal fine occorre creare un regolamento quadro specifico per la viticoltura, che descriva i compiti e le competenze nell'ambito dell'organizzazione di mercato, dato che le norme orizzontali finora valide per le associazioni di produttori non sono più previste nell'Agenda 2000. Il trasferimento delle competenze, che impone obblighi generali a tutti, compresi i paesi terzi, non è auspicabile.

3.3.3. Il Comitato propone invece di formulare in maniera più generica la regolamentazione per le organizzazioni interprofessionali. Occorre definire un quadro che abiliti tutte le diverse strutture organizzative del settore («filière») ad applicare regole generali vincolanti per l'organizzazione del mercato in una o più regioni della Comunità. Gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a riconoscere le organizzazioni rappresentative del settore («filière»).

3.4. *Titolo V: Pratiche e trattamenti enologici e specifiche dei prodotti. Designazione, denominazione, presentazione e protezione*

Per quanto riguarda gli obiettivi di qualità, la Commissione propone di disciplinare le pratiche enologiche tradizionali nell'organizzazione del mercato vitivinicolo, mentre le questioni tecniche dovrebbero essere stabilite in futuro in sede di comitato di gestione per i vini. Le norme sulla denominazione e la presentazione devono essere completamente rielaborate, semplificate e strutturate in modo da garantire la trasparenza: in tal senso il Comitato attribuisce grande importanza ad un'informazione esauriente sul prodotto.

3.4.1. Il Comitato si compiace che, conformemente a quanto auspicato nel parere del 22 febbraio 1995, per le pratiche enologiche e per le condizioni di produzione si tenga conto delle diverse condizioni geografiche, climatiche e meteorologiche nelle varie regioni viticole in Europa. Ritene tuttavia che la Commissione dovrebbe incaricare comitati specializzati del settore di verificare l'autorizzazione di nuove pratiche enologiche prima che possano essere stabilite secondo la procedura del comitato di gestione.

3.4.2. Il Comitato nota con soddisfazione che la Commissione ha accolto il suo suggerimento di mettere in atto una profonda rielaborazione del diritto UE in materia di denominazioni e di abolire il principio del divieto. Tuttavia, poiché la Commissione propone di procedere all'intera rielaborazione secondo la procedura del comitato di gestione, il Comitato invita la Commissione a presentare quanto prima le proprie proposte per la nuova configurazione del diritto in materia di denominazioni ed a cooperare attivamente con tutti gli ambienti interessati. Anche a questo proposito occorrerebbe affidare l'esame delle proposte a comitati specializzati.

3.5. *Titolo VI: Vini di qualità prodotti in regioni determinate*

La Commissione propone d'integrare le disposizioni relative ai v.q.p.r.d., finora raccolte in un regolamento speciale, nell'organizzazione del mercato vitivinicolo, e di modificare le norme relative alla resa.

3.5.1. Nel parere del 22 febbraio 1995 il Comitato aveva già respinto le proposte della Commissione intese a limitare l'attuale possibilità di definire la regolamentazione che fissa le rese per ettaro, in quanto contrarie al principio della sussidiarietà.

3.5.2. Il Comitato chiede alla Commissione di presentare piuttosto proposte su come si possa promuovere la commercializzazione dei v.q.p.r.d., in particolare sui mercati internazionali. A questo proposito deplora che le misure contenute nella proposta del 1994 sulle campagne di informazione a favore dei prodotti di qualità non figurino più nella proposta della Commissione; manifestamente dovranno essere integrate nelle norme orizzontali. Il Comitato, data la peculiarità del prodotto vino, insiste sull'opportunità di programmi di informazione indipendenti, a sostegno della politica sulla qualità.

3.6. *Titolo VII: Scambi con i paesi terzi*

Nella relazione introduttiva la Commissione fa presente che con le sue proposte intende trarre le necessarie conclusioni dall'accordo nell'ambito dell'OMC.

3.6.1. Il Comitato deplora che la proposta della Commissione non preveda misure specifiche che rafforzino la competitività sui mercati internazionali. Ciò è tuttavia imprescindibile, perché la produzione nei paesi terzi crescerà, e le loro esportazioni aumenteranno considerevolmente.

3.6.2. L'ammissione di mosti o di vini di base provenienti da paesi terzi per la produzione di prodotti vinicoli nell'UE rappresenterebbe un forte svantaggio per la viticoltura europea. Il Comitato mette in guardia dai rischi di pratiche abusive e rifiuta detta ammissione fino a quando i problemi legati agli abusi ed ai controlli non

saranno risolti. L'«europeizzazione» dei prodotti di paesi terzi ingannerebbe i consumatori in maniera inaccettabile e provocherebbe gravi svantaggi economici ai viticoltori europei.

3.6.3. Il Comitato suggerisce quindi che la Commissione istituisca un consiglio del commercio estero, con la funzione di elaborare raccomandazioni sulle misure di accompagnamento UE relative alle esportazioni di prodotti vitivinicoli, in particolare con l'obiettivo di:

- tutelare l'identità dei vini europei, in primo luogo proteggendo la denominazione d'origine e le indicazioni tradizionali;
- ampliare l'accesso al mercato;
- svolgere azioni per la promozione, la valorizzazione e l'informazione;
- rafforzare il ruolo della Commissione negli organi internazionali specifici.

Per attuare un'attiva politica commerciale con l'estero occorre prevedere mezzi finanziari adeguati («fondo per il commercio estero»).

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato ricorda che in Europa la viticoltura fa parte integrante dell'arte di vivere, e che vanta una tradizione molto radicata nelle singole regioni viticole. In queste regioni vari settori economici, ad esempio la gastronomia, il turismo e l'artigianato, dipendono dall'esistenza della viticoltura. Le regioni viticole offrono spesso paesaggi unici, creati dall'uomo, che devono essere curati dai viticoltori nel pieno rispetto dell'ambiente. Una riforma dell'organizzazione del mercato vitivinicolo deve tener conto di questo contesto economico e culturale, per promuovere la qualità della vita, la struttura sociale, l'infrastruttura, l'ambiente e l'economia delle regioni viticole.

4.2. Il Comitato rinnova l'invito a procedere seriamente alla «deregolamentazione» ed alla sburocratizzazione, a mettere in pratica il principio di sussidiarietà ed a rafforzare il potenziale di autoregolamentazione dell'economia.

4.3. Il Comitato sollecita la Commissione a rielaborare la proposta di riforma in modo da consentire a tutti gli interessati di realizzare, grazie ad interventi ambiziosi, una politica di mercato dinamica ed orientata al futuro.

4.4. Per questo motivo il Comitato invita tutti i circoli interessati a far progredire le deliberazioni sulla proposta di riforma, affinché possa formare oggetto di una

decisione nel primo trimestre del 1999 nel quadro dell'Agenda 2000. Ciò è necessario anche per preparare

l'imminente adesione di quei paesi che, nel gruppo PECO, sono grandi produttori di vino.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica», e
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 77/780/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio» ⁽¹⁾

(1999/C 101/15)

Il Consiglio, in data 16 novembre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Burani, in data 19 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 36 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il commercio elettronico, e la sua prevedibile rapida diffusione, costituiscono un fenomeno che nei suoi molteplici aspetti necessita di regolamentazioni in campo europeo e mondiale. La Commissione, nel suo compito istituzionale di proponente, ha in corso o in programma una serie di iniziative tendenti ad instaurare norme europee comuni per gli Stati membri, non trascurando la considerazione che l'Europa è inserita in un contesto globale — il che rende necessaria un'armonica applicazione delle norme a livello mondiale.

1.2. Il commercio elettronico — nelle sue applicazioni all'offerta e all'acquisto di beni e di servizi — esige che il regolamento dei rapporti di debito e di credito sia effettuato in modo rapido, sicuro e conveniente per le parti in causa e per la credibilità del sistema nel suo insieme. Il sistema finanziario ha in corso una serie di iniziative che in sostanza mettono a disposizione degli utilizzatori somme di denaro immagazzinate nella memoria di un computer e trasferibili al creditore per

via elettronica. Si parla di «network money» o «software money»: come osserva la Commissione nell'introduzione al suo Memorandum esplicativo, questo non è un mezzo di pagamento, ma il mezzo di pagamento del futuro nel commercio elettronico su Internet.

1.3. Accanto alla software money stanno sorgendo mezzi di pagamento meno sofisticati ed alla portata del comune cittadino, anche di quello che non dispone di un computer e che non ha i mezzi o le conoscenze necessari per avvicinarsi ad Internet o a sistemi simili, chiusi o aperti: le carte prepagate, in sostanza carte a microprocessore che memorizzano importi previamente versati all'emittente e che vengono progressivamente «scaricate» con le somme dovute per piccoli acquisti; in pratica, la versione elettronica del «borsellino» contenente monete e biglietti di piccolo taglio.

1.4. L'emissione di moneta elettronica ⁽²⁾ può essere vista sotto diversi aspetti: commerciale, tecnico, finanziario e monetario. La Commissione ha inteso regolamentare i due ultimi aspetti — o, meglio, ha preso in

⁽¹⁾ GU C 317 del 15.10.1998, pagg. 7-12.

⁽²⁾ In questo contesto, con la dizione di «moneta elettronica» si vuole indicare l'insieme della «software money» e delle «carte prepagate».

considerazione gli aspetti finanziari tenendo conto in modo indiretto dei riflessi dell'emissione di moneta elettronica sulla circolazione monetaria, materia quest'ultima di esclusiva competenza delle banche centrali.

1.5. La Commissione ha considerato che l'emissione di moneta elettronica deve essere regolamentata nei suoi aspetti prudenziali: in modo più esplicito, gli emittenti devono essere considerati come entità finanziarie e come tali assoggettati alla Prima e Seconda Direttiva bancaria — naturalmente, con gli aggiustamenti e le eccezioni necessari per tener conto del particolare e ristretto campo di azione di entità non bancarie che hanno per oggetto la sola emissione di moneta elettronica. Tali entità vengono denominate «istituzioni di moneta elettronica»; in questo contesto, il Comitato userà l'abbreviazione di «i.m.e».

2. Osservazioni preliminari

2.1. Il Comitato esprime il suo accordo sull'iniziativa della Commissione: il mercato — intendendo per tale l'insieme degli operatori e dei consumatori — deve essere protetto contro iniziative che sfuggano al controllo delle autorità preposte dalla legge di ciascuno Stato membro a vigilare sulla solidità del sistema finanziario. L'estensione delle norme delle direttive bancarie agli i.m.e. viene quindi considerata con favore dal Comitato; esso non può peraltro esimersi dal formulare talune riserve di fondo, che riguardano non tanto le proposte di direttive in quanto tali, quanto le conseguenze che deriverebbero dalla loro applicazione «minimalista». Tali conseguenze possono non essere evidenti a prima vista, ma proprio per questa ragione ogni singola norma deve essere attentamente ponderata alla luce delle sue ripercussioni in campi diversi da quello della vigilanza prudenziale.

2.2. Una riserva di fondo riguarda l'approccio della direttiva, che è impostata su una vigilanza prudenziale piuttosto blanda, che non tiene conto delle esigenze di sorveglianza in senso lato. Questa affermazione necessita di un chiarimento: l'emissione di moneta elettronica costituisce in primo luogo un fenomeno monetario: non crea moneta, ma la sostituisce — almeno nella misura in cui la moneta elettronica viene emessa contro ritiro di contante o prelievo da un conto senza concessione di credito. Con l'introduzione della moneta unica, la sorveglianza sui flussi monetari dell'euro diventa di competenza di un'istituzione centrale — la Banca centrale europea — mentre la vigilanza prudenziale rimane di competenza delle singole autorità nazionali. Esiste quindi una inevitabile discrasia di competenze e di ruoli, che difficilmente sarà risolta — qualora le proposte di direttive fossero applicate nella loro versione attuale — dalla pur prevista collaborazione fra l'autorità monetaria europea e le autorità nazionali di vigilanza prudenziale.

2.3. Un'altra evidente carenza della direttiva è quella di non aver tenuto conto dei suoi riflessi sui sistemi di

pagamento, che sono sotto il controllo e la responsabilità delle autorità monetarie. Tali sistemi sono comunemente considerati come una funzione di interesse pubblico. L'interoperabilità degli schemi di moneta elettronica — condizione indispensabile per assicurare la loro efficienza al servizio del mercato interno e in particolare del commercio elettronico — esige che gli emittenti partecipino a sistemi di clearing e di settlement. L'ammissione a tali sistemi è subordinata a regole estremamente rigide, dettate dalla necessità di prevenire rischi sistemici: una semplice verifica di tali regole permette di affermare che ben difficilmente le i.m.e. rispondenti alle norme minimaliste della proposta di direttiva in esame presenterebbero i requisiti necessari per far parte dei sistemi di pagamento. È vero che la partecipazione al settlement è possibile attraverso intermediari abilitati, ma non per questo deve venire meno una rigorosa vigilanza di tutti i partecipanti al sistema. Tale vigilanza deve inoltre essere per quanto possibile di livello uniforme, visto che la moneta elettronica creata in un paese dell'unione può liberamente circolare negli altri paesi.

2.4. Un'ulteriore riserva di fondo riguarda la nozione di moneta elettronica: con questa denominazione sono stati accomunati due prodotti con alcune caratteristiche comuni, ma sostanzialmente differenti sotto il profilo delle tecniche e delle tecnologie impiegate, ma soprattutto delle finalità e delle implicazioni per il mercato.

2.5. Le caratteristiche comuni⁽¹⁾ sono la possibilità di utilizzo senza autorizzazione da parte della banca o di terzi, e l'anonimità dell'uso: una volta tramutato un deposito bancario o una somma di denaro liquido in moneta elettronica, questa può circolare sotto il solo controllo del suo proprietario e trasmessa ad altri senza che la sua origine possa — in linea di principio — essere rintracciata. Queste caratteristiche ne fanno il mezzo ideale per il riciclaggio di denaro o per altri fini illeciti: la Commissione avverte questo pericolo, ma sembra quasi sottovalutarlo, avvertendo nel Memorandum esplicativo, fra parentesi, che «naturalmente» la direttiva sul riciclaggio del denaro si applica anche alle i.m.e.⁽²⁾ Il CES ritiene che la possibilità di utilizzo della moneta elettronica per fini criminali costituisca una delle maggiori preoccupazioni, e che la regolamentazione della materia debba ispirarsi in ogni sua parte alla difesa della società contro questo pericolo.

2.6. Le finalità differenti consistono nel fatto che — in linea di massima — la software money può essere usata per trasferire somme di qualsiasi importo: da pochi centesimi di euro o di dollari per utilizzare una pagina di Internet sino a cifre potenzialmente senza limiti per scopi commerciali, finanziari o di qualsiasi altra natura. Le carte prepagate, al contrario, sono il mezzo ideale per il regolamento di piccoli importi ma

⁽¹⁾ COM(1998) 461 def. Memorandum esplicativo, «Che cos'è la moneta elettronica».

⁽²⁾ Articolo 2.1 della Proposta di Direttiva 98/0252 (COD).

difficilmente si prestano ad usi diversi da quelli per i quali sono state predisposte. La software money può quindi essere utilizzata indifferentemente da grandi operatori o da consumatori; la carta prepagata è invece un mezzo utilizzabile — in linea di massima — dai soli consumatori. Tenuto conto delle caratteristiche delle operazioni di riciclaggio e dell'entità delle cifre trasferibili, le carte prepagate costituiscono un rischio minimo⁽¹⁾; la software money costituisce, al contrario, il mezzo ideale per trasferire denaro in modo anonimo e senza controllo⁽²⁾.

2.7. Questo aspetto richiede un chiarimento sotto il profilo — che il Comitato sottolinea con vigore — delle possibilità di riciclaggio di denaro criminale. Le carte prepagate vengono normalmente «caricate» con importi di valore relativamente modesto: 250 ECU come limite massimo, dice la Commissione⁽³⁾, ma più spesso nei dintorni di 150 ECU. Il carico avviene, nel caso di carte emesse da istituzioni creditizie, con prelievo da un conto bancario; in base alla direttiva ora in esame le i.m.e. potranno emettere carte contro pagamento in contanti. Se il valore caricato nelle carte rimarrà nei limiti sopra indicati, il loro utilizzo a fini di riciclaggio non dovrebbe assumere aspetti preoccupanti.

2.7.1. Diverso è il caso della software money. In linea di massima, nei pochi esempi oggi conosciuti il «carico» avviene con trasferimento da un conto bancario, a sua volta alimentato con versamenti controllati secondo le norme antiriciclaggio (conoscenza del cliente, accertamento della provenienza dei fondi, ecc.). Esiste quindi un «filtro» preventivo: il denaro contante — controllato — alimenta un deposito bancario nominativo prima di diventare software money anonima. Nel caso delle i.m.e., il denaro contante si trasforma direttamente in software money anonima che può essere trasferita in tempo reale verso qualunque destinazione: un'occasione d'oro per i criminali. Una sia pur superficiale conoscenza delle tecniche usate (criptaggio dei messaggi, «scatole cinesi», ecc.) permetterà di valutare il pericolo. Il CES raccomanda vivamente alla Commissione di valutare con estrema attenzione questo aspetto: anche se formalmente la direttiva contro il riciclaggio si applica alle i.m.e., il controllo della sua reale applicazione diventa estremamente difficile.

2.8. Anche le implicazioni per il mercato sono differenti: mentre al momento attuale le carte prepagate non

costituiscono una preoccupazione sotto il profilo del rischio, la software money può implicare sin d'ora un rischio potenziale elevato per il mercato. La questione non è di lieve importanza, come meglio sarà indicato nel commento ai singoli articoli della direttiva.

2.9. Un'ulteriore considerazione rimane da fare: le carte prepagate sono usate nei piccoli pagamenti di contatto («face-to-face»); la software money, al contrario, costituisce un mezzo di pagamento per regolare le vendite a distanza, in linea di massima per qualunque importo. Si tratta di due prodotti differenti, che difficilmente possono essere accomunati sotto un'unica regolamentazione, per lo meno sotto il profilo delle norme relative agli emittenti.

2.10. Un'ultima riserva di fondo riguarda gli aspetti internazionali. Nel Memorandum esplicativo la Commissione ricorda che in altri paesi (Stati Uniti) non esiste una regolamentazione delle i.m.e. e che in altri (Giappone) si sta esaminando questa possibilità, ma non trae conclusioni — e tanto meno detta regole — per quanto riguarda il riconoscimento di i.m.e. non regolate né controllate di paesi terzi che potrebbero operare sul territorio dell'Unione europea. La Seconda Direttiva bancaria — che viene estesa alle i.m.e. — detta regole per quanto riguarda la libertà di stabilimento di istituzioni di credito di paesi terzi registrate e controllate nei loro paesi di origine⁽⁴⁾. D'altra parte, l'emissione di moneta elettronica costituisce prestazione di servizi senza stabilimento, e che essa sia tale è confermato dalla proposta di direttiva ora in esame riguardante le i.m.e. (articolo 2.4) che stabilisce espressamente che «i fondi percepiti in cambio di moneta elettronica non si considerano depositi». Non è quindi applicabile l'articolo 3 della Seconda Direttiva bancaria che vieta alle «persone o enti che non siano enti creditizi» di raccogliere depositi.

2.11. Interpretando alla lettera l'insieme delle disposizioni citate nel punto precedente, l'emissione di moneta elettronica da parte di entità di paesi terzi, non registrate come istituzioni di credito e non regolamentate, si configurerebbe come prestazione di servizi finanziari da parte di intermediari non autorizzati, costituendo quindi un'attività vietata. Una conclusione del genere sembra peraltro, a parere del CES, di difficile applicazione nella pratica, tenuto conto delle caratteristiche della moneta elettronica. Non si vede infatti come sarebbe possibile controllare e impedire l'utilizzo di moneta elettronica (software money) di un emittente di un paese terzo — da parte di un beneficiario europeo, o l'offerta di un servizio di software money da parte di un emittente americano a clienti europei.

2.12. Esistono quindi obiettive difficoltà di individuare i mezzi con i quali le autorità di vigilanza potrebbero impedire ad un operatore di paesi terzi di offrire servizi finanziari per via telematica sul territorio dell'Unione. Le norme esistenti sono chiare, ma il loro mancato

⁽¹⁾ Anche in questo caso è peraltro immaginabile che una moltitudine di piccoli importi provenienti, ad esempio, da vendita di droga sulla strada, confluiscono ad una carta «accentratrice», liberamente utilizzabile in modo anonimo.

⁽²⁾ Esistono, è vero, mezzi sofisticati per rintracciare gli itinerari di denaro trasferito da una parte ad un'altra, ma i tecnici ben sanno che i riciclatori possono utilizzare tecniche e tecnologie altrettanto sofisticate per eludere ogni controllo.

⁽³⁾ COM (1998) 461 def., Memorandum esplicativo, «che cos'è la moneta elettronica», ultimo paragrafo.

⁽⁴⁾ Articolo 8 della Direttiva 89/646/CEE — GU L del 30.12.1989.

rispetto è suscettibile di andare al di là della semplice infrazione alle norme sulla libera prestazione di servizi: potrebbe infatti creare flussi monetari fuori controllo. Il Comitato non suggerisce soluzioni; si limita ad attirare l'attenzione su questo aspetto di importanza non secondaria.

2.13. Il Comitato esprime infine una certa perplessità a proposito delle conseguenze che una legislazione troppo «minimalista» avrebbe sulla protezione dei consumatori. I controlli da esercitare sulle i.m.e. hanno il fine di evitare che esse si trovino in difficoltà o nell'impossibilità di far fronte ai loro impegni; il principio è naturalmente valido per tutte le istituzioni creditizie, e l'averlo esteso alle i.m.e. è del tutto accettabile. Tuttavia, nonostante i controlli, gli incidenti sono pur sempre possibili, come la pratica insegna; in tale evenienza i consumatori non sono protetti contro la perdita dei loro averi, dato che la moneta elettronica non è considerata «deposito» e come tale non è coperta dai fondi di garanzia dei depositi. Si potrà obiettare, con ragione, che la tenuità degli importi in gioco nelle carte prepagate non rende indispensabile una tale protezione; ma tale considerazione potrebbe non valere nel caso della software money, suscettibile di implicare cifre ben più rilevanti.

2.14. Il problema principale riguarda peraltro l'aspetto della protezione del mercato in generale, e più in particolare dei creditori di moneta elettronica a seguito della vendita di beni o di servizi. In caso di fallimento di una i.m.e. tali creditori vedrebbero i loro crediti diventare inesigibili: il valore per ogni singolo creditore non sarebbe magari rilevante, ma la somma degli impegni nei confronti del complesso del mercato potrebbe essere tale da implicare un rischio sistemico nei sistemi di pagamento e nel mercato stesso. Questa considerazione assume particolare rilevanza se si tiene conto del fatto che la maggior parte dei creditori è costituita da piccole e medie imprese commerciali, turistiche o di servizi. Non traggano in inganno le cifre relativamente modeste di oggi: se è vero che, per usare le parole della Commissione, «a lungo termine, le carte prepagate (...) hanno le potenzialità per sostituire una parte considerevole dei pagamenti in contanti» e che la software money «si sta rivelando lo strumento di pagamento (...) nel commercio elettronico», le cifre in gioco possono diventare gigantesche. Di qui la necessità di esercitare sugli operatori, tanto al momento dell'inizio dell'attività quanto e soprattutto nel corso dell'attività stessa, dei controlli severi, continui e approfonditi: si tratta di condizioni che ad avviso del Comitato sono irrinunciabili e che la proposta di direttiva non sembra avere rispettato in modo soddisfacente.

2.15. Un fondo di garanzia della moneta elettronica, atto a garantire proprietari e beneficiari in caso di fallimento dell'emittente, sarebbe probabilmente di difficile e costosa realizzazione e di ancor più problematica

gestione; in mancanza di soluzioni alternative, la raccomandazione di cui al paragrafo precedente assume ancor maggiore peso.

3. Osservazioni particolari sulla proposta di direttiva riguardante l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica⁽¹⁾

3.1. *Articolo 1: Campo di applicazione, definizioni e limitazione delle attività*

3.1.1. Il concetto di «moneta elettronica», così come espresso al punto 3(b) di questo articolo sembra insoddisfacente in quanto accomuna in una sola dizione due prodotti che dovrebbero invece essere tenuti distinti, come indicato ai precedenti paragrafi di questo documento, da 2.2 a 2.7: le definizioni date sotto 3(b)(iii) (surrogato elettronico di monete e banconote) e 3(b)(iv) (adatte a trasferimenti elettronici di importo limitato) si adattano bene alle carte prepagate, ma non del tutto — e non in tutti i casi — alla software money.

3.1.2. In particolare sul punto 3(b)(iv), il Comitato osserva che la dizione «piccoli pagamenti» è troppo vaga e non è accettabile in una direttiva che esige chiarezza: non è certa l'interpretazione della Commissione del concetto di «piccoli pagamenti», ma essa si presta comunque a differenti interpretazioni nei paesi membri. Inoltre, in nessun articolo della proposta di direttiva vengono imposti limiti di importo alla moneta elettronica: un'omissione che, ad avviso del Comitato, rende inefficace — o comunque illogica — la limitazione implicita nella definizione della Commissione (v. oltre, punto 3.7, 3.7.1 e 3.7.2 di questo documento).

3.1.3. Le riserve di maggior peso riguardano peraltro la qualità delle i.m.e., che in base alle disposizioni del punto 3(a) e 3(b)(i) possono essere emittenti di moneta elettronica di qualsiasi tipo. In base a quanto osservato in precedenza, la software money può costituire un'attività di peso ben più rilevante — e con implicazioni ben più serie — dell'emissione di carte prepagate. La direttiva dovrebbe operare una netta separazione fra le due attività, sottoponendo gli emittenti di software money a prescrizioni ben più rigorose di quelle attualmente previste.

3.2. *Articolo 2: Applicazione delle direttive bancarie*

3.2.1. L'elenco delle estensioni, eccezioni ed esclusioni delle obbligazioni delle i.m.e. in materia di controlli prudenziali imposti dalle numerose direttive bancarie citate nei punti 1, 2 e 3 di questo articolo rischia di sollevare discussioni troppo tecniche che esigerebbero una trattazione lunga e complicata, comprensibile solo agli specialisti della materia. Dopo un esame riassuntivo — e certamente anche tecnico — del complesso della

⁽¹⁾ 98/0252 (COD).

materia, il Comitato esprime l'avviso che l'assoggettamento delle i.m.e. ad obblighi di solida condotta amministrativa e patrimoniale è piuttosto teorico che reale. Vale per questo articolo quanto più in dettaglio verrà detto a proposito dell'articolo 5 (punti 3.5.1 e 3.5.2): anche se diverse autorità applicheranno regole più severe, è già evidente che altre non saranno disposte a seguirle su questa linea.

3.2.2. L'ultimo paragrafo di questo articolo adombra la possibilità che gli importi non utilizzati di moneta elettronica possano essere, per contratto, non restituibili — e cioè in pratica incamerati dall'emittente. Il Comitato esprime il suo totale disaccordo su questo punto: la restituzione degli importi non utilizzati deve essere invece sempre espressamente prevista. Non si tratta soltanto di un elementare riconoscimento dei diritti del consumatore; sotto il profilo giuridico, il mancato rimborso si configura certamente come un illecito arricchimento⁽¹⁾. Né vale il principio della libertà contrattuale: essendo l'emissione di moneta elettronica la conseguenza di un contratto di adesione, ogni clausola che preveda un vantaggio indebito per il venditore sarebbe considerata come abusiva ai sensi delle direttive sulla protezione del consumatore.

3.2.3. Implicare l'obbligo del rimborso avrebbe messo in pericolo la già fragile tesi — sostenuta nella prima parte del paragrafo in esame — secondo la quale l'emissione di moneta elettronica non costituisce raccolta di depositi ai sensi dell'articolo 3 della Direttiva 89/646/CEE⁽²⁾. Il Comitato non desidera entrare nel merito di questa piuttosto arbitraria interpretazione, ma non può accettare che per salvarla si ricorra ad un sopruso nei confronti dei consumatori. Suggerisce quindi che la salvaguardia dei loro interessi sia configurata come «restituzione» degli importi inutilizzati anziché come «rimborso».

3.2.4. In definitiva, da un lato non si vede perché in una direttiva di vigilanza prudenziale si debba inserire una norma che riguarda gli aspetti contrattuali fra emittente e portatore; dall'altro, se proprio si vuole mantenerla, essa deve prevedere esattamente il contrario: gli importi raccolti e non utilizzati devono sempre essere restituibili.

3.3. *Articolo 3: Requisiti relativi al capitale iniziale e ai fondi propri*

3.3.1. Questo articolo prescrive che il capitale iniziale di una i.m.e. non sia inferiore a 500 000 ECU e che in

ogni momento i fondi propri non siano inferiori al 2 % degli impegni finanziari (per le istituzioni creditizie il rapporto è dell'8 %). Il Comitato esprime seri dubbi sulla fondatezza di questi limiti, in particolare per quanto riguarda il capitale iniziale: una somma di mezzo milione di ECU (euro) non è certamente sufficiente per iniziare una seria attività, per limitato che sia il suo scopo. Considerando poi che il rapporto del 2 % rispetto alle somme raccolte deve essere costantemente mantenuto, ci si domanda — in caso di successo delle operazioni — se e come un'azienda di così ridotte dimensioni possa trovare con immediatezza i capitali necessari.

3.3.2. Tenuto conto delle sostanziali differenze fra emittenti di carte prepagate ed emittenti di software money, il Comitato suggerisce di elevare i limiti, per i primi ad 1 milione di ECU (euro) ed al 3 %, e per i secondi ad almeno 3 milioni di ECU (euro) ed al 6 %. Si comprende bene la volontà della Commissione di facilitare l'accesso a nuove attività da parte del maggior numero possibile di nuovi partecipanti, ma questo risultato non può e non deve essere raggiunto attraverso un indebolimento delle norme prudenziali che — è bene ricordarlo ancora — hanno lo scopo di proteggere il mercato.

3.4. *Articolo 4: Limitazione degli investimenti*

3.4.1. Il punto 1 di questo articolo stabilisce quali debbano essere i tipi di investimenti che le i.m.e. possono effettuare per trarre un reddito dalle somme raccolte. Poiché esse non sono considerate istituzioni creditizie che investono tali somme in finanziamenti, e considerando il particolare tipo di attività delle i.m.e., il concetto ispiratore è che gli investimenti siano a «rischio zero» e/o altamente liquidi (depositi a vista o titoli di credito). Tale concetto sembra essere rispettato, con l'eccezione del punto 1(b)(iv) che così come formulato sembra voler permettere investimenti in strumenti di credito emessi da qualsiasi azienda non collegata con le i.m.e. Non tutti i titoli di credito sul mercato sono sicuri e liquidi; il Comitato esita a credere che la norma sia di una tale ampiezza: esso suggerisce quindi che questo punto sia redatto in modo più preciso e restrittivo.

3.4.2. Il resto dell'articolo non richiede particolari commenti. Il Comitato attira peraltro l'attenzione della Commissione sul punto 6, che obbliga le autorità competenti ad intervenire «prontamente» qualora il valore degli investimenti scenda al di sotto dell'importo delle obbligazioni finanziarie. Non è chiaro con quali mezzi le autorità possano venire a conoscenza di una situazione critica, quando il seguente articolo 5 prescrive che la verifica della conformità alle regole da parte delle i.m.e. sia fatta dalle autorità stesse sulla base di dati forniti «almeno» due volte l'anno.

⁽¹⁾ Tale è il caso, secondo il Comitato, delle carte monouso (del tipo carte telefoniche) che escludono il rimborso; tali carte, peraltro, non sono incluse nella direttiva in esame. Tuttavia, considerato il volume dei fondi raccolti con tale mezzo, attira sulla questione l'attenzione delle associazioni dei consumatori.

⁽²⁾ Testo dell'articolo: «Gli Stati membri vietano alle persone o imprese che non sono enti creditizi di effettuare...l'attività di raccolta di depositi, o di altri fondi rimborsabili, dal pubblico.»

3.5. *Articolo 5: Verifica ad opera delle autorità competenti*

3.5.1. Questo articolo contiene l'incongruenza segnalata nel precedente punto 3.4.2, che sembrerebbe implicare un inaccettabile concetto del controllo prudenziale. Infatti, la prescrizione di una segnalazione ogni sei mesi sottovaluta la necessità di avere un costante controllo di aziende che per loro natura devono essere altamente liquide e solvibili in ogni momento. È vero che nella pratica le autorità prudenziali di alcuni paesi prescrivono regole più severe e coerenti con sani principi di sorveglianza; ma questo non elimina il rischio che in altri paesi si adottino regole «minimaliste», creando in tal modo una distorsione di concorrenza fra i.m.e. di paesi diversi. Un tale rischio è più che reale, se si tiene conto che all'inizio alcuni paesi si erano dichiarati contrari ad una direttiva in materia: costretti ad accettarla, l'adotteranno nella sua forma più «leggera».

3.5.2. Il Comitato non è certo che tutte le competenti autorità nazionali adotteranno di loro iniziativa una linea di controllo stretto, seguendo la situazione di ciascuna i.m.e. ad intervalli brevi che permettano interventi tempestivi, come è già la norma per tutte le istituzioni creditizie. L'articolo 5 dovrebbe quindi imporre alle autorità nazionali di sottoporre le i.m.e. agli stessi controlli — e con la stessa frequenza — ai quali sono sottoposte le altre istituzioni finanziarie.

3.6. *Articolo 6: Gestione sana e prudente*

3.6.1. Questo articolo è ispirato alle prescrizioni della Seconda Direttiva bancaria, con gli adattamenti richiesti dalla particolare natura delle operazioni delle i.m.e. Il Comitato non ha particolari osservazioni in merito.

3.7. *Articolo 7: Deroghe*

3.7.1. In base al paragrafo (1) di questo articolo, le i.m.e. con attività puramente «nazionale» che: a) hanno un volume di impegni finanziari (importo raccolto e non utilizzato) normalmente inferiore a 10 milioni di ECU e comunque mai superiore a 12 milioni, e b) emettono moneta elettronica per un valore massimo caricabile di 150 ECU per ciascun utilizzatore, sono esentate da diverse prescrizioni:

- obbligo — prescritto dall'articolo 1(4) di questa direttiva — di tenere separate le attività finanziarie da altre attività;
- necessità — prevista dall'articolo 3(1) — di un capitale iniziale minimo di 500 000 ECU;
- obbligo di registrazione, sotto certe condizioni, secondo le prescrizioni dell'articolo 8;

— osservanza delle norme stabilite dalla Prima e dalla Seconda Direttiva bancaria.

3.7.2. Queste norme sono evidentemente dettate dall'intenzione di esentare le «piccole» iniziative locali da obblighi che potrebbero essere troppo onerosi; le loro conseguenze potrebbero tuttavia andare al di là di quelle che la Commissione prevede. In pratica, le i.m.e. che sono di «trascurabile» importanza (ma un volume di raccolta di fondi di 10 milioni di ECU [euro] è veramente trascurabile,) sono libere da vincoli e — in larga misura — da controlli. Una misura così liberale favorirebbe certamente la nascita di piccoli schemi locali, ma ci si domanda quale sarebbe il beneficio per il mercato: da un lato, sarebbe impossibile controllare gli sviluppi del fenomeno, e dall'altro diverrebbe difficile la prevenzione di abusi e fallimenti — questi ultimi non impossibili, data la facilità di ingresso anche ad iniziative di portata minima o meno che professionali.

3.7.3. A questo proposito, il Comitato ricorda che la Commissione ha più volte raccomandato che i sistemi di pagamento siano interoperabili — una condizione che i consumatori richiedono come indispensabile ma certamente non ottenibile con i piccoli sistemi.

3.7.4. L'emissione di moneta elettronica non è certamente un fenomeno di trascurabile importanza: questo è stato riconosciuto dalla Commissione stessa, che all'inizio del Memorandum esplicativo ha ricordato che il borsellino elettronico ha «le potenzialità per sostituire una parte considerevole dei pagamenti in contanti». Il Comitato si chiede quindi se l'esenzione prevista dall'articolo in esame sia coerente con il contenuto del capitolo «Politica monetaria» del citato memorandum, ove fra l'altro si dice «occorre tenere in debito conto le sostanziali implicazioni dell'emissione di moneta elettronica per l'attuazione della politica monetaria». Il fenomeno va quindi seguito in tutti i suoi aspetti, anche se in apparenza marginali.

3.7.5. Come considerazione collaterale, è da tener presente che le già esistenti iniziative da parte di club sportivi o di entità simili utilizzano la raccolta di fondi (o comunque la si voglia chiamare) come una comoda e lucrosa fonte di liquidità: la possibilità di agire in tutta libertà, senza controlli e soprattutto senza separazione delle attività finanziarie dalle «altre» attività implica elevati rischi per i consumatori e per il mercato.

3.7.6. In conclusione, il Comitato si dichiara decisamente contrario alle esenzioni previste dall'articolo 7 (1)(b).

3.7.7. L'occasione è peraltro propizia ad una riflessione: per la moneta elettronica (ma evidentemente si ha in mente la carta prepagata) si stabiliscono esenzioni qualora il valore massimo caricabile sia di 150 ECU (euro); si dovrebbe quindi ritenere che la direttiva non voglia fissare un limite massimo obbligatorio caricabile negli strumenti di moneta elettronica, e in particolare

nelle carte prepagate. La fissazione di un limite dovrebbe peraltro imporsi come misura necessaria per la protezione del consumatore.

3.7.7.1. Una carta prepagata è per sua natura «anonyma», come dice la Commissione⁽¹⁾; se la si perde (o viene rubata), le conseguenze sono le stesse della perdita di contante: perduta per sempre. Occorre evitare che al consumatore venga fornito uno strumento di pagamento la cui perdita sarebbe suscettibile di provocargli gravi danni; di qui la necessità di contenere il danno entro limiti normalmente sopportabili. La Commissione ha in precedenza stabilito quale sia il «danno sopportabile»: nella raccomandazione⁽²⁾ relativa ai rapporti fra emittenti e portatori di carte di pagamento è stato prescritto che in caso di perdita o di furto della carta il consumatore potrà essere responsabile — solo in certi casi — nel limite massimo di 150 ECU.

3.7.7.2. Seguendo la stessa logica e l'identico approccio, la Commissione non può sottrarsi all'obbligo di stabilire lo stesso limite massimo di 150 ECU per le carte prepagate, che sono potenzialmente più rischiose, nell'eventualità di una perdita, delle carte di credito o di debito. E, d'altra parte, se la carta prepagata deve servire per effettuare «piccoli» pagamenti (v. sopra, punto 3.1.2 del presente Parere), quale sarebbe la ragione per emettere carte di valore elevato e potenzialmente illimitato. Il CES propone, in definitiva, che il limite massimo di 150 euro per la moneta elettronica venga stabilito esplicitamente nella direttiva; la software money, che ha tutt'altre caratteristiche, non dovrebbe essere soggetta a limitazioni.

3.8. *Articolo 8: Diritti acquisiti*

3.8.1. Analogamente alla Seconda Direttiva bancaria, le i.m.e. che già operano (o opereranno) prima dell'entrata in vigore di norme nazionali in osservanza della direttiva, saranno ritenute autorizzate. Il Comitato non ha nulla da obiettare, ma raccomanda che estrema attenzione sia dedicata agli schemi che entreranno in funzione da oggi sino al 31 dicembre 1999 (data prevista

dall'articolo 8 per l'entrata in vigore delle norme nazionali in applicazione della direttiva): ad evitare che taluni schemi possano nascere in modo affrettato per approfittare del «vuoto legislativo» comunitario, sarebbe stato forse preferibile che il «grandfathering» fosse stato limitato agli organismi esistenti ad una data precedente, per esempio il 31 luglio 1998.

4. Osservazioni particolari sulla proposta di modifica alla Direttiva 77/780/CEE⁽³⁾

4.1. Il Comitato non ha particolari osservazioni su questa proposta di direttiva, che è la conseguenza logica della precedente: essa infatti include le i.m.e. fra le «istituzioni di credito» previste dalla Prima Direttiva bancaria — e riprese nella Seconda Direttiva.

4.2. Nell'articolo 3, peraltro, sembra di avvertire una incongruenza: la direttiva dovrebbe entrare in vigore 20 giorni dopo la data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, mentre la direttiva sulla vigilanza prudenziale delle i.m.e. prevede (articolo 8) che essa sia adottata dagli Stati Membri entro il 31.12.1999. Il risultato sarebbe che fra la data di entrata in vigore della presente direttiva ed il 31.12.1999 esisterebbero delle «istituzioni di credito» (i.m.e.) non regolamentate da una normativa europea, a differenza di altre «istituzioni di credito» (banche) già regolamentate.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato, che rappresenta le parti sociali, rileva che nel redigere questa direttiva la Commissione si è ispirata principalmente ad un'ottica di apertura dei mercati in un clima di massima concorrenza, introducendo il minimo di regolamentazioni possibile. Il Comitato se ne compiace e ne prende atto, ma nel contempo non può esimersi dal rilevare che troppo poca attenzione è stata dedicata alle conseguenze dell'applicazione della direttiva in altri campi, taluni fuori dalle competenze della Commissione (riflessi di carattere monetario) o non pertinenti in una direttiva di vigilanza prudenziale, la protezione del mercato (consumatori ed aziende utenti) e la difesa della società contro la criminalità organizzata. Da questi punti di vista, la direttiva necessiterebbe di un'attenta revisione.

⁽³⁾ 98/0253 (COD).

⁽¹⁾ COM (1998) 461 def. — Memorandum esplicativo, «Che cos'è la moneta elettronica», penultimo paragrafo.

⁽²⁾ COM (97) 353 def., del 9.7.1997 e Parere del CES: GU C 95 del 30.3.1998.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente all'adesione»⁽¹⁾

(1999/C 101/16)

Il Consiglio, in data 24 aprile 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kienle, in data 17 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 59 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Consiglio europeo di Cardiff (15-16 giugno 1998) ha accolto con favore i progressi compiuti successivamente al Vertice di Lussemburgo nell'ambito della preparazione dell'ampliamento, e ha inoltre esortato a portare avanti senza indugio i partenariati di adesione. In particolare, ha confermato le priorità stabilite nell'ambito di detti partenariati in relazione all'agricoltura, all'ambiente e ai trasporti.

1.2. Nel quadro dell'Agenda 2000, ai 10 paesi candidati dell'Europa centrale e orientale saranno assegnati, a partire dal 2000, 3 miliardi annui di ECU come aiuto per la preadesione, di cui:

- 1,5 miliardi di ECU per il programma Phare;
- 1 miliardo di ECU per aiuti a carattere strutturale, in particolare nel settore dell'ambiente e dei trasporti (ISPA);
- 500 milioni di ECU per aiuti al settore agricolo (Sapard).

1.3. Il programma Phare, che nei paesi dell'Europa centrale e orientale in cui sono in corso riforme ha già sostenuto il processo di transizione verso l'economia di mercato, va quindi portato avanti. I nuovi strumenti di sostegno alla preadesione, vale a dire gli aiuti a carattere strutturale e agricolo, devono promuovere l'ulteriore processo di adeguamento preliminare all'adesione e in particolare consentire la realizzazione dell'acquis comunitario.

1.4. Gli aiuti alla preadesione nel settore agricolo devono rispondere alle priorità della riforma della politica agricola comune e soprattutto servire, in maniera specifica per ogni singolo paese, alla ristrutturazione e alla modernizzazione della produzione agricola, come anche alla trasformazione e alla commercializzazione degli alimenti. L'articolo 2 prevede misure di sostegno riguardanti, tra l'altro:

- gli investimenti nelle aziende agricole;
- il miglioramento della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli e della pesca;

- il miglioramento delle strutture di controllo della qualità e di controllo veterinario e fitosanitario;
- i metodi di produzione agricola volti alla protezione dell'ambiente e alla cura dello spazio naturale;
- l'avviamento di associazioni di produttori;
- il rinnovamento e il miglioramento dei villaggi, come anche la protezione e la tutela del patrimonio rurale;
- l'istituzione e l'aggiornamento dei catasti dei terreni;
- lo sviluppo delle infrastrutture rurali;
- la gestione delle risorse idriche;
- la silvicoltura, ivi incluso l'imboschimento.

1.5. Gli aiuti si configurano come programmi pluriennali predisposti in base agli orientamenti e ai principi dei programmi operativi nel quadro della politica strutturale.

1.6. In base alla proposta dell'Agenda 2000, gli aiuti di preadesione per l'agricoltura e le aree rurali (500 milioni di ECU a prezzi costanti del 1997) devono essere finanziati dal FEAOG, Sezione «Garanzia».

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale, anche nel presente parere sull'allargamento ad est dell'Unione europea, riconosce che si tratta di un'occasione storica unica per i popoli d'Europa in una casa comune. Rivestono tuttavia particolare importanza per la discussione sugli aiuti di preadesione per l'agricoltura e le aree rurali i seguenti pareri finora formulati:

- Parere d'iniziativa in merito alle implicazioni per la PAC dell'adesione dei PECO (relatore: Bastian — CES 1505/96)⁽²⁾;

⁽¹⁾ GU C 150 del 16.5.1998, pag. 14.

⁽²⁾ GU C 75 del 10.3.1997.

— Gli aspetti agricoli della Comunicazione della Commissione «Agenda 2000» (relatore: Bastian — CES 1396/97) ⁽¹⁾;

— Strategia rafforzata di preadesione (relatore: Hamro-Drotz — CES 456/98) ⁽²⁾.

2.2. Occorre tenere sempre presente che nei 10 paesi candidati all'adesione l'agricoltura riveste un ruolo di estrema rilevanza, come indicano sia la quota di prodotto interno lordo che la percentuale di occupati nel settore agricolo. Secondo i dati esposti dalla Commissione, il 22,5 % della popolazione attiva dei PECO lavora nell'agricoltura, mentre nell'Europa dei 15 tale percentuale si riduce al 5,1 % circa. In passato, però, anche gli Stati membri dell'Europa dei 15 registravano percentuali di occupati nell'agricoltura decisamente più elevate di quelle odierne, il che dimostra che per l'agricoltura e le regioni agricole dei PECO si profilano ancora notevoli problemi di adeguamento, tantopiù che in tali regioni le alternative di occupazione sono estremamente ridotte. È infatti evidente che, come avviene ad esempio in Polonia, molte aziende agricole praticamente non producono per il mercato e traggono dalla propria attività solo redditi estremamente esigui.

2.3. Nella maggior parte dei PECO l'agricoltura comincia solo ora a riprendersi gradualmente dalla grave crisi di adattamento iniziata nel 1989/1990 e durata diversi anni. L'ultima relazione della DG VI della Commissione europea, del 2 ottobre 1998, sulla situazione e le prospettive di sviluppo nei PECO traccia un quadro impietoso delle profonde debolezze delle strutture agricole e dei considerevoli problemi di adattamento del settore agro-alimentare di tali paesi.

2.3.1. Diviene chiaro, in particolare, che non basta portare a termine «sulla carta» la riforma fondiaria e la privatizzazione. Piuttosto, i PECO devono intensificare i propri sforzi per risolvere in maniera definitiva il problema dei diritti di proprietà, nonché per ristrutturare le aziende e creare mercati immobiliari efficienti. Del pari, non devono cessare di adoprarsi per modernizzare a fondo i settori a monte e a valle dell'agricoltura. Altrettanto dicasi infine per la realizzazione dell'acquis comunitario per quanto riguarda la creazione di organizzazioni di mercato e di canali di commercializzazione, nonché lo sviluppo del necessario apparato amministrativo.

2.4. Il Comitato accoglie in linea di principio le considerazioni espresse nel progetto riguardo a un sostegno comunitario a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale nel periodo precedente all'adesione.

2.5. Vede tuttavia confermate le proprie valutazioni espresse in precedenza, secondo cui il rilancio dell'agricoltura nei paesi candidati avverrà in maniera nettamente più lenta di quanto inizialmente previsto dalla Commissione europea.

2.6. È quindi urgentissimo stabilire se l'adempimento dei cosiddetti «criteri di Copenaghen» (1993) costituisca una condizione per l'adesione. Il Comitato è convinto che un'adesione affrettata avrebbe inevitabilmente ripercussioni disastrose sul piano dell'occupazione rurale. Vanno pertanto previsti periodi di transizione anche nell'ambito della PAC.

2.7. Il Comitato è fermamente convinto che l'elenco di misure di cui all'articolo 2 del progetto di regolamento sia opportuno, visti i mezzi finanziari limitati, ma fin troppo completo. Ciò produce l'impressione, peraltro falsa, di ricevere in dono la «gallina dalle uova d'oro». D'altro canto, in questo modo cresce il rischio di una distribuzione impropria degli aiuti. Un'altra possibile conseguenza è che sia poi l'amministrazione UE a decidere quali iniziative attuare, con il risultato che i paesi beneficiari le avverirebbero come un'imposizione, cosa che ne ridurrebbe le prospettive di successo. Si ricordi che nei PECO si sono registrate esperienze negative anche con organismi di consulenza stranieri.

2.7.1. Il Comitato raccomanda pertanto che venga effettuata con urgenza una concentrazione molto più accentuata delle misure intese a preparare il recepimento dell'acquis comunitario e quindi anche della PAC. Del pari, bisognerebbe tracciare una linea di demarcazione più chiara tra gli aiuti alla preadesione (ISPA, Sapard) e il programma Phare.

2.8. Esprime inoltre soddisfazione per la stretta collaborazione prevista con gli interlocutori economici e sociali, la quale riguarderà non solo l'elaborazione e l'esecuzione, ivi incluso il finanziamento, ma anche la valutazione delle misure. Al riguardo, conviene trarre un insegnamento dalle esperienze in parte deludenti registrate finora, ad esempio nel quadro del programma Phare. Sino ad oggi lo sviluppo di strutture sociali pluralistiche nei PECO è stato lento. Anche le organizzazioni di categoria agricole spesso sono scarsamente sviluppate, mostrano un basso livello di organizzazione oppure si oppongono tra di loro.

2.8.1. Il Comitato insiste quindi ancor più affinché si attribuisca la massima priorità al capitale umano e si dedichi particolare attenzione al rafforzamento delle forze sociali. L'instaurazione di un dialogo sociale approfondito — anzitutto tra gli interlocutori economici e sociali — è un presupposto fondamentale per far sì che le trasformazioni in atto abbiano esito positivo sul piano economico e risultino socialmente sostenibili. Un importante obiettivo dovrebbe essere quello di creare organizzazioni dinamiche e sufficientemente rappresentative. Il Comitato considera auspicabile che venga attribuita maggiore importanza alla costituzione e alla tutela dei partenariati tra città e villaggi dell'Europa orientale e occidentale, nonché allo scambio di giovani professionisti tirocinanti.

2.8.2. Date le proprie esperienze e la propria competenza, il Comitato si propone come sede ideale per un approfondito scambio di opinioni e di esperienze, in particolare nelle prime fasi del programma. Al riguardo,

⁽¹⁾ GU C 73 del 9.3.1998.

⁽²⁾ GU C 157 del 25.5.1998.

si dovrebbe ricorrere anche ai Comitati consultivi misti del CES già esistenti o in fase di preparazione.

2.9. Il Comitato si è espresso in varie occasioni in termini fondamentalmente positivi sugli aiuti di preadesione a favore dell'agricoltura nei paesi candidati. Pur riconoscendo che questa azione comunitaria può solo costituire un complemento alle corrispondenti azioni dei singoli Stati membri e che essa non potrà mai sostituirsi agli sforzi dei paesi candidati, il Comitato nutre col passar del tempo dubbi sempre più forti sull'adeguatezza della dotazione finanziaria di 500 milioni di ECU annui proposta per i 10 PECO candidati all'adesione; la considera del tutto insufficiente.

2.10. Il Comitato segnala che negli anni a venire il numero degli occupati nell'agricoltura dei PECO calerà sensibilmente, e che la politica agricola comune non sarà tuttavia in grado di far fronte alle urgenti esigenze in termini di ammortizzatori sociali e di nuovi posti di lavoro. Ribadisce pertanto la proposta di istituire, oltre a Phare, ISPA e Sapard, anche un fondo separato per il periodo di preadesione, che sia finanziato con una consistente dotazione del bilancio della Comunità. Nel contesto delle attuali discussioni politiche su un eventuale congelamento del bilancio UE, il Comitato segnala che ciò comporterebbe inevitabilmente pesanti ripercussioni sui programmi di preadesione proposti.

Bruxelles, 27 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda il regime del diritto a deduzione dell'imposta sul valore aggiunto», e
- alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio riguardante le misure di controllo, le misure relative al sistema di restituzione e le misure di cooperazione amministrativa necessarie per l'applicazione della Direttiva 98/xxx/CE» ⁽¹⁾

(1999/C 101/17)

Il Consiglio, in data 27 luglio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 99 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Walker, in data 15 dicembre 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1999, nel corso della 360ª sessione plenaria, con 99 voti favorevoli, 8 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Le modifiche che il regime transitorio ha apportato al sistema comune dell'IVA hanno consentito di eliminare, al primo gennaio 1993, i controlli e le procedure amministrative preliminari o concomitanti al passaggio di una frontiera interna dell'Unione europea,

salvaguardando al massimo la discrezionalità degli Stati membri di definire il proprio regime nazionale dell'IVA, in particolare mantenendo nella direttiva numerose opzioni e facoltà.

1.1.1. La soppressione delle barriere fisiche ha tuttavia evidenziato gli ostacoli immateriali alle attività transnazionali a cui gli operatori devono far fronte.

1.2. La molteplicità delle norme per determinare il luogo d'imposizione delle operazioni e, di conseguenza, il luogo di deduzione o di rimborso dell'IVA, nonché la

⁽¹⁾ GU C 219 del 15.7.1998, pagg. 16-20.

manca di uniformità nell'applicazione delle disposizioni del vigente sistema dell'IVA, sono tali da segmentare il mercato unico in quindici spazi fiscali, determinando confusione, carichi di lavoro aggiuntivi, complicazioni amministrative e incertezza giuridica per gli operatori. Pertanto, essi devono conoscere la legislazione e il modo in cui essa è applicata sia negli Stati membri in cui effettuano operazioni imponibili, sia in quelli in cui effettuano spese gravate da IVA.

1.2.1. Per contro, gli operatori possono sfruttare le disparità esistenti fra le legislazioni nazionali ricorrendo all'ingegneria fiscale, o a manovre tali da falsare quella concorrenza leale che dovrebbe essere la principale caratteristica del mercato interno.

1.3. Nel luglio 1996 la Commissione ha presentato un programma di lavoro con un calendario di proposte intese a introdurre un vero e proprio sistema comune dell'IVA rispondente alle esigenze di un mercato interno. Il programma prevede un'azione comunitaria basata su tre assi portanti:

- applicazione più uniforme dell'imposta;
- modernizzazione dell'imposta, e
- modifica del sistema d'imposizione (luogo d'imposizione).

1.4. Tuttavia, indipendentemente dal passaggio al regime di tassazione nel luogo d'origine, la Commissione ritiene che s'imponga fin d'ora la necessità di aggiornare le disposizioni generali dell'attuale sistema e di pervenire a un'applicazione più uniforme. Questa tappa è diventata la priorità assoluta del programma di lavoro.

1.5. In un documento di lavoro del 14 maggio 1997 la Commissione ha inoltre indicato gli obblighi IVA come settore da esaminare nel contesto della seconda fase dell'iniziativa SLIM (Semplificare la legislazione relativa al mercato interno). Essa ha infatti ritenuto necessario riflettere fin d'ora sulle misure di semplificazione che sgraverebbero le imprese a breve termine, preparando nel contempo il terreno per instaurare il nuovo sistema comune dell'IVA.

1.5.1. Il gruppo di lavoro costituito per esaminare la problematica ha concluso che la procedura di rimborso dell'IVA, prevista dall'ottava direttiva IVA, è uno dei punti da semplificare con urgenza.

1.5.2. Facendo seguito ai lavori di tale gruppo, la relazione della Commissione sull'iniziativa SLIM, approvata dal Consiglio «Mercato interno» del 27 novembre 1997, ha raccomandato di studiare le modalità per giungere a una riforma radicale delle procedure di rimborso attualmente previste dall'ottava direttiva.

1.6. La prima parte della direttiva proposta è il risultato di tali riflessioni. L'obiettivo delle misure

prospettate è quello di semplificare le procedure mediante le quali i soggetti passivi residenti nel territorio della Comunità possono recuperare l'imposta in uno Stato membro in cui non sono residenti.

1.6.1. La seconda parte riguarda le spese che non danno diritto a deduzione completa dell'IVA: essa rientra nell'attività di modernizzazione e d'applicazione più uniforme del sistema attuale. L'obiettivo delle misure proposte è quello di ravvicinare le regolamentazioni nazionali attualmente molto divergenti in questo campo. L'esigenza di un tale ravvicinamento è stata corroborata dalla sentenza della Corte europea di giustizia relativa al processo Aro Leasing⁽¹⁾.

1.7. È stata pure presentata una proposta di regolamento che riguarda le misure di controllo, il sistema di recupero delle deduzioni fiscali concesse agli operatori dello Stato membro in cui sono state effettuate le spese e la cooperazione amministrativa che si renderà necessaria.

1.8. Le due parti della direttiva proposta, a prima vista indipendenti l'una dall'altra, sono invece ritenute indissociabili se si vuole salvaguardare la neutralità dell'imposta.

1.8.1. Innanzitutto, se le norme in materia di rimborso/deduzione dell'imposta assolta in uno Stato membro nel cui territorio l'operatore non è residente fossero modificate senza ravvicinare il diritto di deduzione, si risolverebbero alcune distorsioni di concorrenza esistenti, ma se ne creerebbero di nuove, in particolare per quei prestatori di servizi — in concorrenza diretta sul mercato di uno Stato membro determinato — che sarebbero soggetti a regole di deduzione divergenti. In secondo luogo, le norme proposte in materia di spese non danno diritto a una deduzione completa dell'IVA, e lasciano quindi un margine di discrezionalità agli Stati membri. La modifica della procedura di rimborso permette di evitare che le disparità eventualmente derivanti da questo margine di discrezionalità vengano sfruttate dagli operatori, determinando così casi di concorrenza sleale.

2. Le proposte della Commissione

2.1. *Deduzione dell'IVA assolta in uno Stato membro nel cui territorio il soggetto passivo non è residente*

2.1.1. La sesta direttiva IVA stabilisce il principio che ogni soggetto passivo ha diritto alla deduzione o al rimborso dell'IVA, qualunque sia lo Stato membro in cui ha effettuato le spese da essa gravate.

2.1.2. L'ottava direttiva IVA ha armonizzato, al livello dell'UE, le modalità di rimborso dell'IVA ai

⁽¹⁾ Sentenza della Corte (Sesta camera) del 17 luglio 1997. Causa C-190/95. Raccolta della giurisprudenza della Corte 1997, pag.I-4383.

soggetti passivi residenti in uno Stato membro diverso da quello del rimborso. Il principale obiettivo della direttiva consiste nel porre i soggetti passivi non residenti nello Stato membro dove assolvono l'IVA in una situazione analoga a quella dei soggetti passivi residenti in questo Stato membro, i quali esercitano il loro diritto a deduzione mediante imputazione diretta nelle loro dichiarazioni periodiche.

2.1.3. Nella prassi, il funzionamento della procedura di rimborso prevista dall'ottava direttiva pone notevoli problemi sia per gli operatori che per le amministrazioni nazionali degli Stati membri. Da un lato, gli operatori giudicano inutile insistere nel far valere i propri diritti a causa delle lungaggini procedurali e degli atteggiamenti talvolta ostili; dall'altro le amministrazioni nazionali sono tenute a seguire procedure di controllo lunghe, complesse e improduttive per le finanze dei rispettivi Stati.

2.1.4. Alla luce di tale situazione, la Commissione ha deciso che è necessario adottare con urgenza misure correttive. I particolari delle proposte della Commissione figurano all'Allegato I.

2.2. *Spese che non danno diritto a una deduzione completa*

2.2.1. Senza un'ulteriore armonizzazione delle norme che disciplinano il diritto alla deduzione, le modifiche proposte dalla Commissione circa il luogo di deduzione accentuerebbero la distorsione della concorrenza a causa delle disparità tra le norme vigenti nello Stato in cui l'imposta è assolta e in quello in cui essa è dedotta.

2.2.2. Le proposte della Commissione figurano all'Allegato II.

2.3. *Procedure di controllo, di restituzione e di cooperazione amministrativa*

2.3.1. Le proposte della Commissione per un regolamento che disciplini le procedure di controllo, le domande di restituzione presentate dagli Stati membri che concedono le deduzioni allo Stato membro in cui sono state effettuate le spese, come pure le procedure di cooperazione amministrativa sono illustrate nell'Allegato III.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Nel parere dell'11 luglio 1997 sulle proposte della Commissione per un nuovo sistema comune di IVA⁽¹⁾ il Comitato ha dichiarato che «la proposta d'introdurre un regime definitivo non deve far dimenticare la necessità di ulteriori riforme temporanee dell'attuale regime transitorio, riforme da inserire nel nuovo regime definitivo». Accoglie quindi con favore le proposte attualmente

in esame, che ritiene del tutto coerenti con tale posizione, ma esprime nel contempo preoccupazione per la lunghezza dei tempi di attuazione del nuovo sistema comune di IVA, e auspica che l'aggiornamento del regime transitorio non sia tale da impedire o ritardare l'introduzione del nuovo regime definitivo.

3.2. Il Comitato ha ripetutamente espresso il proprio fermo sostegno all'iniziativa SLIM. Sottoscrive perciò la proposta della Commissione di dar seguito alle raccomandazioni avanzate nell'ambito di tale iniziativa al fine di riformare le procedure dell'ottava direttiva.

3.3. È generalmente riconosciuto che la procedura di rimborso prevista dall'ottava direttiva è caduta in grande discredito presso sia gli operatori che i rappresentanti delle amministrazioni nazionali. Si tratta di una procedura tanto complicata e lenta che, nella migliore delle ipotesi, è fonte di incertezze per gli operatori, i quali spesso ritengono più vantaggioso sul piano economico rinunciare a presentare la domanda di rimborso. Nei casi peggiori, invece, l'atteggiamento assunto da alcuni Stati membri è così ostruzionistico che la procedura di rimborso diviene per lo più una perdita di tempo.

3.4. Ne consegue che, in una percentuale eccessivamente elevata di casi, gli operatori sono effettivamente dissuasi dal richiedere un rimborso. Essi vengono in tal modo defraudati di un diritto garantito loro dalla sesta direttiva. Ciò è incompatibile sia con i principi di base dell'IVA sia con l'idea di un mercato unico.

3.5. Dal canto loro, le amministrazioni nazionali trovano la gestione delle procedure così complessa e dispendiosa che hanno cercato per la maggior parte di ottenere delle deroghe. È chiaro però che un sistema in cui le deroghe costituiscono la regola anziché l'eccezione deve essere fondamentalmente imperfetto.

3.6. La Commissione ha anche mostrato in modo convincente che l'attuale situazione conduce a distorsioni della concorrenza. Va riconosciuto che l'assoluta equità della concorrenza rappresenta una situazione ideale cui bisognerebbe ambire, pur ammettendo che

a) non la si potrà mai realizzare del tutto, e che

b) ogni tappa successiva verso tale obiettivo comporta costi aggiuntivi, di modo che quanto più ci si avvicina all'equità assoluta tanto più aumentano i costi.

3.6.1. Bisogna tener presente che i costi implicati sono di ordine non solo finanziario ma anche politico, se si considera l'inevitabile perdita di sovranità nazionale.

⁽¹⁾ GU C 296 del 29.9.1997, pag. 51.

3.6.2. Pertanto, sebbene le proposte in oggetto obblighino gli Stati membri a rinunciare ad alcune delle facoltà di cui attualmente dispongono per imporre dei limiti al diritto di deduzione dell'IVA e applicare criteri interpretativi nazionali onde appurare se una spesa professionale sia ammissibile ai fini dell'IVA, tale obbligo può essere giustificato dall'esigenza di eliminare o di ridurre le distorsioni di concorrenza.

3.6.3. In tale contesto è importante ricordare che, anche dove il livello di distorsione non è elevato in rapporto alla bilancia commerciale globale, esso può dare adito a distorsioni settoriali significative, tali da compromettere la concorrenza leale nei settori interessati.

3.7. Il Comitato accetta la premessa secondo cui, per garantire la neutralità dell'imposta, le due parti della proposta sono da considerare inscindibili.

3.8. Concorde altresì sul fatto che la discrezionalità di cui attualmente godono gli Stati membri e le differenze interpretative e applicative esistenti tra loro espongono il sistema al rischio di frodi fiscali e di scappatoie legali.

4. Osservazioni specifiche

4.1. *Deduzione dell'IVA assolta in uno Stato membro nel cui territorio il soggetto passivo non è residente*

4.1.1. L'obiettivo principale di questa parte della proposta è semplificare le procedure esistenti.

4.1.2. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che la sola modifica in grado di semplificare in maniera significativa l'attuale regime consiste nel consentire agli operatori di dedurre l'IVA assolta in uno Stato membro in cui non sono residenti imputandola sull'ammontare dell'imposta dovuta nello Stato membro o negli Stati membri in cui sono identificati ai fini dell'IVA.

4.1.3. Qualora il soggetto passivo sia identificato in un unico Stato membro, non vi dovrebbero essere problemi, in quanto tutte le imposte assolte nell'ambito della Comunità saranno dedotte in quello Stato membro, indipendentemente da dove sono state effettuate le spese gravate da imposta, e a condizione che l'imposta assolta riguardi spese professionali legittime.

4.1.4. Nondimeno, se nella proposta figurasse solo questa parte, continuerebbero a verificarsi distorsioni della concorrenza, poiché i diversi Stati membri applicherebbero regole differenti per decidere che cosa si intenda in tale contesto per spese professionali legittime. Per questo motivo, le due parti sono interdipendenti e vanno

considerate come un'unica proposta: nessuna infatti otterrà l'effetto desiderato senza l'altra.

4.1.5. Qualora il soggetto passivo sia identificato ai fini dell'IVA in più di uno Stato membro, la situazione si complica perché possono sorgere delle situazioni in cui è difficile, se non impossibile, determinare il paese in cui hanno avuto luogo le transazioni gravate da imposta (quelle cioè che hanno avuto come oggetto i beni o i servizi su cui è stata assolta l'IVA) e, di conseguenza, il paese in cui andrebbe autorizzata la deduzione.

4.1.5.1. Si consideri ad esempio un autocarro di proprietà di una società tedesca, immatricolato nei Paesi Bassi e usato per trasportare merci dal Regno Unito in Italia, e viceversa. La società è insediata ed è stata registrata ai fini dell'IVA in entrambi i paesi. La situazione è resa più complessa dal fatto che in alcuni casi le spese di trasporto sono pagate dal fornitore e in altri dal destinatario. Durante il tragitto può rendersi necessario acquistare carburante, pneumatici o pezzi di ricambio, o far riparare il veicolo mentre si attraversa la Francia, un paese in cui la società non è né insediata né registrata ai fini dell'IVA, e in cui non effettua alcuna transazione gravata da imposta. In tali circostanze potrebbe essere molto difficile attribuire il diritto di deduzione al Regno Unito o all'Italia basandosi su principi che non fossero del tutto arbitrari.

4.1.6. Tuttavia, non si dovrebbe ritenere che tali difficoltà riducano il valore delle proposte della Commissione, le quali rappresentano un importante miglioramento sia per gli operatori che per le amministrazioni nazionali rispetto all'attuale situazione determinata dall'ottava direttiva.

4.1.7. Il requisito secondo cui i soggetti passivi sono tenuti a presentare documenti giustificativi, ripartiti per Stato membro, assieme alle dichiarazioni periodiche, e a fornire copia delle fatture o dei documenti d'importazione, costituisce una formalità aggiuntiva, ma che imporrà alle imprese un onere di gran lunga inferiore rispetto agli adempimenti attualmente previsti dall'ottava direttiva per avviare procedure di rimborso in molti casi infruttuose.

4.1.8. Secondo le proposte della Commissione, le regole per appurare la deducibilità di una spesa sarebbero quelle dello Stato membro di deduzione, e non quelle dello Stato membro in cui è stata sostenuta la spesa, come avviene attualmente. Il Comitato concorda con la logica di tale modifica. Lo Stato membro che concede la deduzione può ovviamente ottenere una restituzione dallo Stato membro in cui è stata assolta l'imposta.

4.2. *Spese che non danno diritto a una deduzione completa*

4.2.1. Questa parte della proposta è intesa a semplificare le attuali procedure e a eliminare le distorsioni della concorrenza. Il secondo obiettivo può essere conseguito solo attraverso un'armonizzazione.

4.2.2. Bisogna riconoscere che numerose spese di vitto e alloggio possono essere considerate a ragione spese professionali legittime, poiché sono sostenute principalmente per l'esercizio di una professione e sono praticamente imposte dall'attività lavorativa. Si consideri ad esempio un uomo d'affari che compie un viaggio per visitare un cliente e pernotta in albergo, dove consuma un pasto: le spese sostenute sarebbero da considerare di tipo professionale poiché, se non fosse stato necessario visitare il cliente, l'uomo d'affari non avrebbe fatto il viaggio, né avrebbe pernottato in albergo, né avrebbe consumato il pasto.

4.2.2.1. È vero che l'uomo d'affari avrebbe dovuto comunque pernottare e mangiare in qualche luogo, poiché l'alloggio e il cibo sono esigenze primarie, ma egli avrebbe potuto soddisfare tali esigenze a casa propria, dove l'alloggio non avrebbe comportato costi aggiuntivi e il pasto sarebbe stato di gran lunga meno costoso.

4.2.2.2. Parimenti, se un uomo d'affari invita un cliente a pranzo lo fa perché spera di avviare o di mantenere delle relazioni commerciali, per cui anche in questo caso si può parlare di spese professionali legittime.

4.2.2.3. Bisogna peraltro ammettere che le spese di questo tipo si prestano a illeciti, poiché spesso sono attribuite a ragioni professionali anche se il loro scopo principale non è di natura commerciale. Dato che tali opportunità esistono, sarebbe da ingenui aspettarsi che nessuno le coglierà.

4.2.2.4. Inoltre, è indubbiamente difficile per le amministrazioni distinguere tra richieste di rimborso legittime e fraudolente, o verificare la natura professionale delle spese qualora si verifichi effettivamente una combinazione di consumi professionali e consumi privati.

4.2.2.5. Per tali ragioni, il Comitato approva la proposta della Commissione di prevedere una limitazione forfettaria della deduzione pari al 50 % dell'IVA sulle spese di tale natura, ritenendola una soluzione pratica e pragmatica.

4.2.3. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che le spese voluttuarie, comunque vengano definite, dovrebbero continuare a essere escluse dal diritto a deduzione. Pensa tuttavia che rimarrà un ampio margine di discrezionalità per tener conto delle differenze interpretative tra gli Stati membri su ciò che costituisce una spesa voluttuaria, poiché con questa espressione si esprime per lo più un giudizio soggettivo. Inoltre, le spese voluttuarie non possono rientrare in un'unica

definizione, poiché ciò che è considerato un bene voluttuario o di lusso in un contesto può non esserlo in un altro.

4.2.3.1. Le differenze tra gli Stati membri nell'interpretare e nell'applicare tali regole continueranno a provocare distorsioni della concorrenza, ma il Comitato ritiene improbabile che il livello di queste ultime diventi significativo sia in termini complessivi che limitatamente a un particolare settore.

4.2.4. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui le spese di rappresentanza sono da considerare alla stessa stregua di quelle voluttuarie, poiché ad esse è riconducibile in linea di massima un consumo finale. Pertanto, tali spese non possono essere soggette a deduzione.

4.2.5. La situazione è più complessa per quanto riguarda i veicoli da turismo, in quanto i relativi importi potrebbero incidere in modo significativo sul bilancio di quegli Stati membri (la maggioranza) che attualmente non concedono alcuna deduzione. Ciò accentua inoltre il grado di distorsione della concorrenza.

4.2.5.1. La situazione ha assunto maggiore risalto con la recente sentenza della Corte europea di giustizia nel processo Aro Leasing, in cui si è sostenuto che il noleggio di veicoli a motore è un servizio e non equivale alla cessione di un bene. In base alla legislazione vigente, ciò significa che un soggetto passivo residente in uno degli Stati membri che non prevedono alcun diritto alla deduzione potrebbe noleggiare un veicolo da turismo da una società con sede in uno dei tre Stati membri che contemplano tale diritto (Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo) per poi inoltrare, conformemente all'ottava direttiva, una domanda di rimborso allo Stato membro in cui ha sede la società di noleggio. A tal fine non è necessario che il veicolo sia stato fabbricato o immatricolato in quello Stato membro, né che sia mai entrato nel suo territorio.

4.2.5.2. È chiaro che, potenzialmente, una sentenza del genere dà adito a notevoli distorsioni della concorrenza anche se, nella pratica, essa potrà avere un impatto maggiore in alcuni Stati membri e minore in altri. Gli Stati membri che attualmente non prevedono alcun diritto alla deduzione corrono il forte rischio di perdere gettito consistente, per cui qualsiasi stima dell'impatto delle proposte della Commissione sui bilanci di tali Stati dovrebbe tenere conto di tale situazione.

4.2.6. Le proposte della Commissione, oltre a risolvere il problema posto dalla sentenza Aro Leasing, rappresentano un significativo miglioramento della situazione attuale sia per gli operatori che per le amministrazioni nazionali, ma rimangono complesse. Le facoltà concesse agli Stati membri potrebbero provocare residue distorsioni della concorrenza, dato che gli Stati membri le eserciteranno in base a modalità differenti.

4.2.7. Nondimeno, il Comitato accoglie con favore il miglioramento della situazione attuale determinato dalla proposta della Commissione. Un'ulteriore semplificazione, come ad esempio l'impiego di un'aliquota forfettaria del 50 %, provocherebbe una considerevole disparità di trattamento fiscale, in quanto singole fasce di cittadini ne trarrebbero un vantaggio eccessivo, mentre la pubblica amministrazione verrebbe probabilmente privata di ingenti risorse. Logicamente, nulla impedisce di integrare nel campo d'applicazione delle norme in oggetto altre forme di trasporto privato, come gli aeroplani e gli elicotteri.

4.2.8. A giudizio del Comitato, se si ritiene che una spesa contenga elementi di natura sia professionale che privata e se il diritto alla deduzione viene negato limitatamente alla parte privata, non è coerente assoggettare la parte privata a un'imposta a valle, poiché ne deriverebbe in pratica una doppia imposizione. Lo stesso dicasi anche per una società che sia stata rimborsata da un dipendente per la parte privata delle spese sostenute.

4.3. *Procedure di controllo, di restituzione e di cooperazione amministrativa*

4.3.1. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che le proposte in oggetto faciliteranno in modo sostanziale la procedura di controllo, in quanto le amministrazioni di ogni Stato membro si occuperanno degli operatori registrati ai fini dell'IVA in quello Stato, sui quali dispongono d'informazioni preliminari. La Direttiva 77/799/CEE sull'assistenza reciproca consente agli Stati membri interessati di scambiarsi qualsiasi informazione ritengano necessaria per esercitare i rispettivi poteri di ispezione.

4.3.2. Vista l'esperienza, il Comitato rileva che gli Stati membri non sfruttano ancora appieno le opportunità offerte dallo strumento comunitario, per cui la Commissione è stata obbligata a prevedere misure di controllo complementari e provvisorie.

4.3.3. Come la Commissione riconosce, tali misure complementari attenuano gli effetti semplificatori del cambiamento del regime di deduzione e sono accettabili unicamente su un breve arco di tempo. Il Comitato accoglie con favore la dichiarazione della Commissione secondo cui la durata della loro applicazione deve essere strettamente limitata al periodo necessario per migliorare la cooperazione fra Stati membri. Si compiace che la Commissione intenda analizzare regolarmente l'utilizzazione di tali misure e i risultati concreti che ne deriveranno per gli Stati membri.

4.3.3.1. Il Comitato esorta la Commissione ad abrogare quanto prima tali misure e, a tal fine, a incoraggiare gli Stati membri con tutti i mezzi a sua disposizione a migliorare i rispettivi livelli di cooperazione.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato accoglie con favore le proposte della Commissione in quanto rappresentano un miglioramento fondamentale dell'attuale situazione. Sia gli operatori che le amministrazioni nazionali sarebbero esonerati da una parte notevole degli adempimenti cui sono attualmente assoggettati; inoltre, per molti operatori sarebbe infine possibile ottenere il rimborso delle imposte assolte in Stati membri in cui non sono residenti.

5.2. Per questi motivi il Comitato accoglie con favore la proposta di consentire agli operatori di dedurre l'IVA assolta in Stati membri nel cui territorio non sono residenti dalle dichiarazioni periodiche presentate negli Stati membri in cui sono residenti, e di abolire la procedura prevista dall'ottava direttiva. Conviene che questo è l'unico modo efficace per semplificare il sistema attuale.

5.2.1. Il Comitato approva inoltre nelle grandi linee le proposte relative alle spese che non danno diritto a una deduzione completa.

5.3. Il Comitato auspica che le misure di controllo supplementari restino in vigore per un periodo quanto più breve possibile.

5.4. A suo giudizio, infine, le presenti proposte costituiscono un'ulteriore tappa importante verso la creazione di un vero e proprio mercato unico e sono conformi alle raccomandazioni già espresse circa la necessità di continuare a riformare in maniera costante l'attuale regime IVA finché non sarà stato introdotto un nuovo regime definitivo. Il Comitato nota però che tali misure rappresentano solo un palliativo per problemi che potranno essere risolti unicamente attraverso un nuovo regime comune di IVA. In proposito esorta gli Stati membri ad adottare un approccio costruttivo e positivo sulla riforma dell'IVA, nell'interesse dell'integrazione europea e della realizzazione del mercato unico.

5.5. Nella sua Relazione annuale relativa all'esercizio 1997⁽¹⁾ la Corte dei conti afferma a proposito delle attuali disposizioni transitorie IVA che «Malgrado l'istituzione di un sistema di scambio di informazioni a posteriori (sistema VIES), le possibilità di frode aumentano». Nella relazione si afferma inoltre che «In mancanza di un'alternativa valida, l'attuale sistema "transitorio" durerà ancora diversi anni. Miglioramenti sostanziali non sembrano prevedibili, poiché manca una volontà chiara di privilegiare la lotta antifrode negli scambi intracomunitari». Il Comitato condivide la posi-

⁽¹⁾ GU C 349/98 del 17.11.1998, pagg. 16-17.

zione assunta dalla Corte dei conti e invita gli Stati membri a trovare la volontà politica e la determinazione per definire quanto prima un nuovo e definitivo regime

IVA. Segnala che le attuali disposizioni transitorie sono entrate in vigore il 1° gennaio 1993 e avrebbero dovuto giungere a scadenza il 31 dicembre 1996.

Bruxelles, 28 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO I

al parere del Comitato economico e sociale

Nella prassi, il funzionamento della procedura di rimborso previsto dall'ottava direttiva pone notevoli problemi sia per gli operatori che per le amministrazioni nazionali degli Stati membri.

In primo luogo, la procedura è oggetto di lagnanze da parte degli operatori, riguardanti in particolare:

- la complessità delle formalità amministrative (domanda da presentare in una lingua ufficiale del paese di rimborso, documenti da presentare entro termini fissi, ecc.). In pratica succede spesso che gli operatori siano obbligati a ricorrere a consulenti locali per espletarle;
- il mancato rispetto del termine di rimborso, previsto dalla direttiva, in un numero crescente di Stati membri. Gli operatori sono così costretti a prefinanziare l'imposta per lunghi periodi, il che può costituire un onere finanziario considerevole. L'incertezza sul termine di rimborso e di conseguenza sull'entità dell'onere finanziario a proprio carico, rende gli operatori perplessi circa i costi da ripercuotere sulla clientela;
- l'applicazione estremamente formale e rigorosa da parte delle amministrazioni nazionali delle disposizioni dell'ottava direttiva che, portando spesso al rigetto delle domande per dettagli tecnici, induce negli operatori la convinzione che le amministrazioni nazionali vogliano scoraggiare l'utilizzazione della procedura di rimborso.

La complessità e il costo delle formalità amministrative, nonché il lungo termine concesso per i rimborsi fanno sì che soggetti passivi aventi diritto al rimborso dell'IVA rinuncino ad esercitare il loro diritto. Ne consegue che le difficoltà pratiche che i soggetti passivi devono affrontare inficiano il principio stesso della deducibilità dell'imposta e della sua voluta neutralità, indipendentemente dallo Stato membro d'approvvigionamento.

D'altro canto, la procedura di rimborso determina problemi notevoli per le amministrazioni nazionali competenti poiché si è rivelata più difficile da gestire del previsto. Infatti, ogni domanda di rimborso implica un intervento materiale dell'amministrazione dello Stato membro del rimborso. Di conseguenza gli Stati membri devono destinare un numero non trascurabile di agenti all'esecuzione di compiti ritenuti inutili, al solo scopo di rimborsare a soggetti passivi stranieri un'imposta riscossa nel territorio nazionale. Più importante ancora è la mancanza di un controllo efficace della fondatezza delle domande di rimborso e delle somme da rimborsare. Le informazioni disponibili permettono agli Stati membri di verificare soltanto:

- la qualità di soggetti passivi dei richiedenti (in base all'attestazione dello Stato membro nel cui territorio sono residenti);
- la conformità delle fatture o dei documenti d'importazione;
- la corretta applicazione delle limitazioni del diritto a deduzione in vigore nello Stato membro di rimborso.

Mancano, invece, allo Stato membro di rimborso informazioni sull'effettiva destinazione delle spese ad attività soggette ad IVA, esentate o escluse, e quelle riguardanti le modalità di esercizio del diritto a deduzione (secondo il prorata di deduzione o l'effettiva destinazione). Lo Stato membro si trova, perciò, nell'incapacità di tener conto della situazione fiscale complessiva del soggetto passivo e si vede obbligato a prendere decisioni in base ad informazioni frammentarie.

Gli Stati membri sono ben consapevoli della situazione, poiché la complessità e il costo della procedura di rimborso ha indotto, nel 1993, 11 dei 12 Stati membri dell'epoca a chiedere una deroga sulla base dell'articolo 27 per poter introdurre disposizioni particolari di tassazione delle prestazioni di servizi aventi ad oggetto lavori su beni mobili materiali ubicati sul territorio nazionale ma connessi direttamente a servizi di trasporto intracomunitari di beni, onde evitare agli operatori di ricorrere sistematicamente all'ottava direttiva.

Tali deroghe, autorizzate con decisione del Consiglio, erano giustificate dal fatto che il moltiplicarsi dei casi di ricorso alle procedure di rimborso poteva ostacolare lo sviluppo degli scambi intracomunitari di determinati servizi.

Il Consiglio ha inoltre modificato le quindici proposte di decisione della Commissione relative a misure particolari di tassazione dei servizi di telecomunicazione per semplificare la riscossione dell'imposta, evitando agli operatori il ricorso alla procedura dell'ottava direttiva.

Alla luce di questi problemi, era prevedibile che la procedura di rimborso dell'ottava direttiva formasse oggetto di una raccomandazione nell'ambito dell'iniziativa SLIM, che è stata sostenuta tanto dai rappresentanti delle amministrazioni nazionali quanto dagli operatori.

Va sottolineato che queste difficoltà saranno definitivamente risolte con l'instaurazione del nuovo sistema comune IVA, sviluppato nel programma di lavoro adottato dalla Commissione nel luglio 1996. Nel nuovo regime, fondato sul principio della tassazione nel paese d'origine e del luogo unico d'imposizione e di deduzione, ogni soggetto passivo potrà dedurre l'IVA in un solo luogo, anche se l'operazione è stata tassata in un altro Stato membro. Di conseguenza la procedura dell'ottava direttiva diverrebbe superflua.

La Commissione ha deciso, tuttavia, di reagire prontamente alla raccomandazione fatta nell'ambito dell'esercizio SLIM, pur avendo presente che ogni iniziativa legislativa in questo campo non può che essere temporanea, nell'attesa dell'entrata in vigore del nuovo sistema comune IVA.

L'obiettivo della proposta in esame è quindi migliorare a breve scadenza il funzionamento dell'attuale regime IVA, semplificando una procedura che gli operatori percepiscono come un ostacolo al funzionamento del mercato interno, ma senza compromettere la continuazione dei lavori previsti dal programma di lavoro per il nuovo sistema comune.

Di conseguenza, alcuni elementi della proposta saranno riveduti via via che verranno presentate le proposte destinate ad instaurare il regime futuro.

In materia di controllo, la Commissione propone misure complementari, di cui verranno regolarmente esaminate la fondatezza e la necessità, al solo scopo di permettere immediatamente un monitoraggio sufficiente della deduzione in assenza di una cooperazione soddisfacente fra Stati membri in materia di controllo.

Inoltre, qualora il Consiglio non riuscisse ad adottare la proposta in oggetto entro un termine ragionevole, la Commissione sarebbe costretta a ritirarla per evitare che il Consiglio continui a discutere una proposta il cui obiettivo non potrà essere conseguito, e la cui tardiva adozione potrebbe compromettere il passaggio al nuovo sistema comune.

La Commissione è del parere che la sola modifica che possa effettivamente semplificare il regime comune dell'IVA in generale, e la procedura di rimborso in particolare, consista nell'autorizzare i soggetti passivi a dedurre l'IVA assolta in uno Stato membro in cui non sono residenti, imputandola, nelle dichiarazioni periodiche, sull'ammontare dell'IVA dovuta in uno Stato membro in cui effettuano operazioni imponibili, per le quali sono utilizzati i beni e i servizi gravati da IVA.

La proposta in esame introduce questo diritto a deduzione nell'articolo 17 della sesta direttiva, con la conseguenza che viene eliminata la procedura specifica di rimborso per i soggetti passivi residenti nell'UE (vale a dire la procedura prevista dall'ottava direttiva).

In concreto, le misure proposte, che giuridicamente si traducono nella modifica del paragrafo 3 dell'articolo 17 e nell'introduzione di un paragrafo 3 bis, nello stesso articolo, hanno, per i soggetti passivi residenti nella Comunità europea, il seguente risultato:

— il soggetto passivo è identificato ai fini dell'IVA in un solo Stato membro: l'IVA è ivi dedotta, indipendentemente dallo Stato membro in cui egli ha effettuato spese gravate da IVA;

— il soggetto passivo è identificato ai fini dell'IVA in più Stati membri:

a) è identificato nello Stato membro in cui ha effettuato spese gravate da IVA:

l'IVA è ivi dedotta (nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale).

b) non è identificato nello Stato membro dove ha effettuato spese gravate da IVA:

l'IVA è dedotta nello Stato membro nel quale effettua le cessioni di beni e le prestazioni di servizi per cui le spese sono utilizzate.

La logica conseguenza di questa modifica dell'articolo 17 è che l'importo dell'IVA deducibile sarà ora determinato secondo le regole dello Stato membro di residenza, e non più secondo quelle dello Stato membro che ha riscosso l'imposta, come avviene attualmente.

Sul piano delle formalità, la proposta prevede l'obbligo che i soggetti passivi presentino un documento specifico, da allegare alla loro dichiarazione periodica, nel quale iscrivono gli importi IVA pagati in altri Stati membri per i quali esercitano il diritto a deduzione. Tali importi vanno ripartiti per Stato membro. A giustificazione dei medesimi, occorre allegare al documento specifico copia delle fatture o dei documenti d'importazione.

ALLEGATO II

al parere del Comitato economico e sociale

Nel regime di deduzione dell'IVA, l'articolo 17, paragrafo 6, della sesta direttiva stabilisce che:

«Al più tardi entro un termine di quattro anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva, il Consiglio, con decisione all'unanimità adottata su proposta della Commissione, stabilisce le spese che non danno diritto a deduzione dell'imposta sul valore aggiunto. Saranno comunque escluse dal diritto a deduzione le spese non aventi un carattere strettamente professionale, quali le spese suntuarie, di divertimento o di rappresentanza.

Fino all'entrata in vigore delle norme di cui sopra, gli Stati membri possono mantenere tutte le esclusioni previste dalla loro legislazione nazionale al momento dell'entrata in vigore della presente direttiva.»

Sulle proposte di modifica presentate dalla Commissione non è stato possibile ottenere un consenso, per cui esse sono state infine ritirate il 21 novembre 1996 come conseguenza logica dell'adozione da parte della Commissione, nel luglio 1996, del programma di lavoro per l'instaurazione di un sistema comune di IVA.

Nel frattempo gli Stati membri hanno affrontato il problema in diverse maniere. Tre di loro (Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo) accordano il diritto alla deduzione integrale, conformemente all'articolo 17, paragrafo 2, per le spese in causa o per le categorie principali di tali spese, rimanendo escluse solo quelle che non hanno carattere professionale. Gli altri Stati membri escludono o limitano il diritto a deduzione in modo da evitare o da semplificare in larga misura i casi nei quali occorre distinguere fra le spese concernenti i bisogni privati del soggetto passivo e di altri e le spese collegate alle attività economiche del soggetto passivo.

Questa situazione non è conforme ai principi di uniformità della base imponibile e di neutralità fiscale.

I soggetti passivi di uno Stato membro che autorizza la deduzione integrale dell'imposta per tutte le spese, escluse quelle che non hanno alcun carattere professionale, sono avvantaggiati rispetto ai soggetti passivi di uno Stato membro in cui alcune categorie di spese sono escluse dal diritto a deduzione. Questa disparità di trattamento può comportare distorsioni di concorrenza negli scambi internazionali di beni e di servizi, nella misura in cui i suoi effetti si ripercuotono sui prezzi di tali beni e servizi.

Per quanto l'esistenza di queste disparità non sia un fenomeno nuovo, l'instaurazione al primo gennaio 1993 del mercato interno le ha accentuate con maggior evidenza, mettendo più direttamente a confronto le legislazioni nazionali e la relativa applicazione da parte degli Stati membri.

La Commissione è quindi del parere che sia indispensabile dar seguito al mandato conferitole dall'articolo 17, paragrafo 6, della sesta direttiva, e riprendere l'attività di ravvicinamento delle diverse norme nazionali, lasciando tuttavia agli Stati membri un certo margine di discrezionalità che consenta loro di tener conto della situazione specifica del proprio paese.

Non va dimenticato che il diritto a deduzione costituisce un elemento fondamentale del sistema IVA, e che, di conseguenza, ogni esclusione da questo diritto è un'eccezione alla regola, accettabile solo se debitamente giustificata.

È chiaro, quindi, che la proposta deve limitarsi alle categorie di spese che, per quanto sostenute nell'ambito del normale funzionamento dell'impresa, contengono di solito anche una parte di consumo privato e finale. Inoltre, essa dovrebbe applicarsi in generale alle situazioni in cui la ripartizione di tali spese fra parte professionale e parte privata non può essere oggetto di alcun controllo reale, e che quindi presentano rischi d'abuso o di frode fiscale.

In genere, si tratta delle spese per veicoli da turismo, per vitto e alloggio, delle spese suntuarie, di divertimento e di rappresentanza.

Quanto alle spese per i veicoli da turismo, occorre considerare che esse si riferiscono a beni d'investimento di cui non può escludersi un uso non professionale, e che, soprattutto, tale uso può variare di anno in anno.

Benché le spese di vitto e alloggio possano essere effettuate in funzione dell'attività professionale esercitata, si può affermare che esse hanno anche carattere privato, in quanto soddisfano bisogni primari.

Bisognerebbe tenere presente che la conseguenza del principio fondamentale di deduzione dell'imposta gravante i beni e i servizi utilizzati per operazioni tassate è che tale deduzione è esclusa per le spese non aventi carattere strettamente professionale, come le spese suntuarie, di divertimento o di rappresentanza, come precisa l'articolo 17, paragrafo 6, nella sua redazione attuale.

Al fine di prendere in considerazione la natura specifica di tali spese nel contesto dell'attività dei soggetti passivi, la proposta della Commissione contempla regimi diversi.

In linea di massima, le normali regole di deduzione si applicano all'IVA gravante le spese per autoveicoli da turismo. Tuttavia, se le difficoltà di controllo dell'utilizzazione non professionale di tali beni sono tali da impedire che uno Stato membro applichi in pratica le normali regole di deduzione, è stato previsto un regime facoltativo di limitazione della deduzione, che permette agli Stati membri che lo desiderino di verificare in maniera semplificata l'utilizzazione non professionale dei veicoli da turismo.

Uno Stato membro che si avvallesse di questa facoltà, potrebbe stabilire una percentuale massima di deduzione non inferiore al 50 % dell'imposta pagata a monte, e il cui importo corrisponderebbe all'utilizzazione professionale massima alla quale si presume siano stati o siano destinati i veicoli da turismo.

Grazie a questa facoltà, l'amministrazione sarebbe dispensata dal controllare la ripartizione fra l'utilizzazione privata e quella professionale dei veicoli da turismo effettuata dalla grande maggioranza dei soggetti passivi nella loro contabilità.

Comunque, ove la percentuale d'utilizzazione professionale non raggiungesse quella del massimale di deducibilità dell'IVA fissato dallo Stato membro di deduzione, la deduzione sarebbe operata secondo le regole normali.

L'applicazione del massimale permette di distinguere in modo semplificato l'IVA a monte, la quale può essere:

- a) connessa all'utilizzazione non professionale dei veicoli (vale a dire, a un'utilizzazione privata ma anche ad operazioni escluse dal campo d'applicazione dell'IVA); e
- b) connessa all'utilizzazione professionale dei veicoli, vale a dire tanto ad operazioni soggette all'IVA che danno diritto a deduzione quanto ad operazioni esentate che non danno diritto a deduzione.

Di conseguenza, nel caso in cui il soggetto passivo effettuasse contemporaneamente operazioni che danno diritto a deduzione e operazioni che non danno diritto a deduzione, la parte dell'IVA a monte connessa all'utilizzazione professionale dei veicoli da turismo dovrebbe essere ancora analizzata in modo da determinare l'IVA inerente alle prime operazioni e quella inerente alle seconde.

Pertanto, qualora l'utilizzazione professionale dei beni in questione fosse trascurabile, il tempo impiegato dalle amministrazioni per effettuare il controllo sarebbe eccessivo a fronte dei risultati. Per questo la proposta prevede un'esclusione totale dal diritto a deduzione se l'utilizzazione professionale è inferiore al 10 %.

Particolare considerazione è data ai soggetti passivi la cui attività consista nell'utilizzazione di veicoli da turismo o per i quali questo tipo di beni sia un mezzo necessario all'esercizio dell'attività (ad esempio, soggetti passivi la cui attività economica consista nella vendita o nel noleggio di veicoli da turismo, taxi, scuole guida, ecc.). In tal caso si applicano le normali regole di deduzione, ma soltanto se l'eventuale utilizzazione non professionale è trascurabile (cioè inferiore al 10 %).

Per quanto riguarda le spese di vitto e alloggio, la Commissione ritiene che il loro carattere di consumo finale possa giustificare l'esclusione dal diritto a deduzione. Tuttavia, tali spese possono essere occasionate da esigenze dell'attività professionale (ad esempio, perché effettuate in occasione di viaggi d'affari). Per questo è stata ritenuta equa una limitazione forfettaria della deduzione, fissata al 50 % dell'IVA che ha gravato le spese di vitto e alloggio.

Per contro, rimangono completamente escluse dalla deduzione le spese che non sono in relazione diretta ed immediata con le esigenze delle operazioni tassate (cioè le spese voluttuarie di divertimento e di rappresentanza).

ALLEGATO III

al parere del Comitato economico e sociale

Sistema di restituzione e di compensazione bilaterale dei debiti

Il documento specifico contiene le informazioni indispensabili per l'instaurazione di un sistema di restituzione fra Stati membri, in virtù del quale lo Stato membro in cui è esercitata la deduzione (Stato membro di deduzione) può farsi restituire l'IVA deducibile dallo Stato membro in cui è stata pagata (Stato membro d'acquisto). Questo sistema di restituzione e di compensazione, nonché le misure di controllo che gli Stati membri devono adottare, sono oggetto della proposta di regolamento.

Questa prevede l'introduzione di un sistema di restituzione e di compensazione dei debiti che funziona bilateralmente fra Stati membri. A tal fine, ogni Stato membro comunica, ogni sei mesi, ad ognuno degli altri Stati membri, l'ammontare dell'IVA dedotta nel semestre precedente che lo Stato membro d'acquisto è tenuto a restituire.

L'importo da comunicare corrisponde all'IVA realmente dedotta, vale a dire previa applicazione del prorata quando il soggetto passivo esercita contemporaneamente attività che danno diritto a deduzione e attività che non danno diritto a deduzione, e previa applicazione delle limitazioni del diritto a deduzione vigenti nello Stato membro di deduzione.

In tal modo ogni Stato membro può determinare il saldo da pagare o da ricevere nei confronti degli altri Stati membri. L'effettivo versamento del saldo si effettua successivamente, in quanto l'importo può ancora essere rettificato in seguito ai controlli previsti dal regolamento. Gli Stati membri possono, tuttavia, mediante accordi bilaterali, derogare al termine previsto dal regolamento fissando altri termini o stabilendo, a determinate condizioni, il riporto del saldo al periodo successivo.

Misure di controllo

Nell'attuale sistema IVA, ogni Stato membro è responsabile dell'applicazione, del controllo e della riscossione dell'imposta che confluisce direttamente nel proprio bilancio nazionale. Uno dei principi base di questo sistema è che la deduzione è operata nello Stato membro in cui l'imposta è dovuta e/o assolta. Un solo Stato membro è quindi incaricato del controllo del pagamento e della deduzione dell'imposta.

La proposta in oggetto introduce, per i casi che oggi ricadono nell'ottava direttiva, una deroga al principio succitato.

Dal regime proposto discende che, per le operazioni in questione, il controllo del pagamento dell'IVA spetta allo Stato membro d'acquisto, mentre il controllo della deduzione spetta allo Stato membro di deduzione.

Esso dovrebbe basarsi, come qualsiasi altro controllo, sulla conoscenza che le amministrazioni tributarie hanno dei loro soggetti passivi, sulla valutazione della loro affidabilità, sull'analisi del rischio di frode che questi rappresentano nonché su un'intensa ed efficace cooperazione con le amministrazioni degli altri Stati membri. Un controllo efficace nel mercato interno esige non già la trasmissione sistematica delle copie delle fatture, la quale costituisce un onere ulteriore sia per i soggetti passivi che per le amministrazioni, bensì la fissazione di criteri comuni di valutazione del rischio che un soggetto passivo rappresenta in termini di frode. I casi che richiedono un controllo più accurato individuati mediante questi criteri comuni interesserebbero tutte le amministrazioni. Sarebbe così possibile, sulla base dell'interesse comune di tutte le amministrazioni ad una cooperazione efficace e reciproca, sfruttare appieno le informazioni e le esperienze di cui esse dispongono.

La Direttiva 77/799/CEE in materia d'assistenza reciproca permette agli Stati membri interessati di scambiare ogni informazione che ritengano necessaria all'esercizio dei loro rispettivi poteri di controllo. Le esperienze del passato dimostrano tuttavia che gli Stati membri non si avvalgono ancora appieno delle possibilità offerte da questo strumento comunitario.

Alla luce di quelle esperienze e della particolarità del regime proposto per migliorare il funzionamento dell'attuale sistema dell'IVA, la Commissione è tenuta a prevedere misure di controllo complementari per accompagnare l'introduzione del regime.

Dette misure complementari attenuano gli effetti di semplificazione del cambiamento del regime di deduzione e sono accettabili unicamente su un breve arco di tempo. La durata della loro applicazione deve essere strettamente limitata al periodo necessario per migliorare la cooperazione fra Stati membri.

La Commissione analizzerà regolarmente l'utilizzazione di tali misure e i risultati concreti che ne derivano agli Stati membri. A tal fine gli Stati membri comunicano alla Commissione le informazioni necessarie. La Commissione presenterà al Consiglio, entro la fine del secondo anno d'applicazione delle misure complementari, una relazione sulla loro giustificazione e necessità nell'ambito della vigilanza da essa esercitata sullo sviluppo della cooperazione fra Stati membri in materia di controllo, corredata eventualmente di proposte per l'abrogazione delle misure complementari.

Per quanto riguarda le misure di controllo, previste dalla proposta, è importante tenere presente la natura della maggior parte delle spese che sono oggi oggetto di domanda di rimborso secondo la procedura dell'ottava direttiva.

Tenuto conto delle regole di localizzazione delle operazioni, la maggior parte delle domande riguarda infatti le spese generali, come quelle di albergo, di ristorante, di partecipazione a fiere e quelle relative alle autovetture, nonché le spese di carburante dei vettori internazionali.

È quindi poco probabile che il sistema proposto, il quale prevede l'imputazione di tali somme sull'imposta dovuta dal soggetto passivo, aumenti notevolmente i casi di crediti di imposta elevati per gli operatori, i quali richiedono per lo più un controllo amministrativo maggiore.

Di conseguenza, occorre assicurarsi che le misure di controllo espressamente proposte per il funzionamento del regime di deduzione non siano sproporzionate rispetto al rischio di perdite tributarie per gli Stati membri.

Le misure previste dal regolamento determinano un controllo in più tappe, per ciascuna delle quali sono stabilite le responsabilità finanziarie degli Stati membri interessati.

Questo controllo per tappe presenta un notevole vantaggio rispetto all'attuale sistema, poiché non richiede una decisione «immediata e quasi definitiva» da parte dell'amministrazione, come avviene oggi.

In primo luogo, l'amministrazione dello Stato membro di deduzione effettua un primo controllo nel momento in cui riceve la dichiarazione periodica con il documento specifico e i relativi allegati. Contrariamente all'amministrazione dello Stato membro di rimborso nell'attuale regime, l'amministrazione competente dispone già, in quel momento, di dati più precisi sulla situazione fiscale del soggetto passivo.

Ovviamente, l'ammontare delle rettifiche necessarie a seguito della prima verifica non è compreso nell'IVA di cui lo Stato membro di deduzione chiede la restituzione allo Stato membro d'acquisto.

Inoltre, alcune operazioni per le quali è operata una deduzione in virtù dell'articolo 17, paragrafo 3 bis, sono oggetto di una comunicazione di informazioni, di regola per via elettronica, dallo Stato membro di deduzione allo Stato membro d'acquisto.

Quando lo Stato membro d'acquisto constata delle irregolarità nelle operazioni per le quali è operata la deduzione, ne informa lo Stato membro di deduzione nel termine di tre mesi dalla data di ricevimento dell'informazione. In più, lo Stato membro di acquisto non è tenuto a restituire allo Stato membro di deduzione l'IVA in discussione.

Spetta allo Stato membro di deduzione adottare le misure di recupero che ritiene opportune, tenuto conto in particolare della situazione tributaria del soggetto passivo (deposito delle dichiarazioni periodiche, pagamento delle imposte dovute, altri debiti fiscali esistenti).

Inoltre, la legittimità della deduzione operata, a prescindere dal luogo in cui l'IVA è stata pagata, viene esaminata dallo Stato membro di deduzione nell'ambito del controllo programmato di tutte le attività del soggetto passivo.

Infine, la procedura di controllo prevista dalla proposta non preclude alle amministrazioni la possibilità di chiedere informazioni valendosi della procedura prevista dalla direttiva sull'assistenza reciproca.

La Commissione è ben consapevole del fatto che la mancata armonizzazione dei dati che devono figurare sulle fatture rischia di porre alcuni problemi. Occorre tuttavia tener presente che questo problema esiste già nel commercio intracomunitario corrente (cessioni/acquisti intracomunitari, trasporti intracomunitari, ecc.), con la sola differenza, nel caso presente, che l'IVA è effettivamente fatturata nello Stato membro d'acquisto. La relazione sull'iniziativa SLIM raccomanda peraltro di studiare questa problematica. La Commissione provvederà certamente a dar seguito a questa raccomandazione.

Nell'attesa, il funzionamento del sistema proposto richiede un minimo di flessibilità da parte degli Stati membri, i quali, infatti, devono assicurarsi che un soggetto passivo, in possesso di una fattura sulla quale figurano almeno i dati richiesti dalla sesta direttiva, non si veda negato l'esercizio del diritto a deduzione.

Ciò non osta, tuttavia, a che un'amministrazione abbia il diritto di chiedere al soggetto passivo la traduzione delle menzioni riportate sulla fattura nei casi in cui si trovi nell'impossibilità di valutare la natura professionale delle spese.

ALLEGATO IV

al parere del Comitato economico e sociale

(A norma dell'articolo 4, paragrafo 3, del Regolamento interno)

Gli emendamenti che seguono, che hanno ricevuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti durante lo scambio di vedute:

Emendamento proposto da Tosh e Williams

Paragrafo 4.2.4

Sostituire il testo del punto 4.2.4 con quanto segue:

«4.2.4. Il Comitato ritiene che le spese di rappresentanza vadano trattate alla stessa stregua delle spese di vitto e alloggio, e non equiparate a quelle voluttuarie.»

Motivazione

Le spese di rappresentanza sono spese professionali legittime, in quanto il loro scopo principale è quello di assicurare o intensificare relazioni commerciali. Per quanto presentino in una certa misura un elemento di consumo privato, ciò le fa rientrare nella stessa categoria delle spese di vitto e alloggio. Di conseguenza esse non andrebbero trattate alla stessa stregua delle spese voluttuarie, le quali per definizione non comportano vantaggi significativi per l'esercizio della professione.

Esito della votazione

Voti contrari: 51, voti favorevoli: 25, astensioni: 4.

Emendamento proposto da Lustenhouwer e Regaldo

Punto 4.2.7

Sostituire con quanto segue:

«4.2.6.1. Secondo il Comitato, niente vieta di assoggettare gli autoveicoli da turismo alla stessa deduzione forfettaria concessa alle altre categorie di spese trattate nelle proposte in oggetto, e aggiunge che in tal modo si contribuirebbe in misura rilevante a ridurre le distorsioni della concorrenza, nonché le possibilità di frodi e di scappatoie legali.

4.2.6.2. Le ampie disparità tra le percentuali di deduzione previste nei diversi Stati membri porrebbero gli operatori con sede nei paesi dalle aliquote inferiori in una posizione di svantaggio concorrenziale rispetto ai loro omologhi residenti nei paesi che hanno le aliquote più elevate. Ciò porterebbe inevitabilmente a escogitare complessi sistemi, legali o illegali, per eludere le regole.

4.2.6.3. Va inoltre tenuto presente che l'IVA diventa esigibile quando un veicolo viene acquistato per la prima volta, e che in tale momento non è possibile determinare con precisione quale potrà essere in futuro il rapporto tra uso professionale e uso privato dell'autoveicolo. Tale rapporto potrebbe variare di anno in anno e, in mancanza di un'unica deduzione forfettaria, sarebbero necessari adeguamenti retrospettivi che a loro volta darebbero luogo a difficoltà aggiuntive sia per gli operatori che per le amministrazioni nazionali.

4.2.6.4. Una deduzione forfettaria introdurrebbe inoltre nel sistema un auspicabile elemento di semplicità. Ad esempio, gli operatori non sarebbero più costretti a documentare, e le amministrazioni a controllare, la percentuale di uso professionale, né sarebbe più necessario distinguere tra uso professionale relativo a operazioni imponibili e non imponibili.

4.2.6.5. Il Comitato fa presente che, se l'obiettivo è la semplificazione (e questo è uno degli scopi dichiarati della Commissione), le procedure andrebbero rese quanto più agevoli possibile, e non sembra che le attuali proposte siano riuscite in tale intento. Qualora uno Stato membro si avvalga della facoltà offerta, continuerà a essere necessario controllare almeno in via approssimativa la percentuale di chilometri percorsi per fini professionali, ed eventualmente apportare adeguamenti retrospettivi. Ciò si tradurrà in un carico di lavoro aggiuntivo sia per le amministrazioni nazionali che per gli operatori, e in un ulteriore fattore di incertezza per questi ultimi.

4.2.7. Logicamente, nulla impedisce di integrare nel campo d'applicazione delle norme in oggetto altre forme di trasporto privato, come gli aeroplani e gli elicotteri.»

Motivazione

Il testo del punto 4.2.7 del parere (CES 1077/98 fin) della Sezione ora in esame è stato adottato con un emendamento accolto a maggioranza durante la riunione della Sezione, e sostituisce quindi 6 dei punti inizialmente redatti dal relatore.

Con la presente proposta di emendamento si vuole ripristinare il testo iniziale del relatore perché il testo attuale non costituisce una risposta logica alle proposte della Commissione e fa sì che il capitolo del parere in cui si trova risulti ora incomprensibile.

Esito della votazione

Voti contrari: 56, voti favorevoli: 39, astensioni: 8.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, per quanto riguarda l'aliquota normale, la Direttiva 77/388/CEE sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto»

(1999/C 101/18)

Il Consiglio, in data 22 dicembre 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 99 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di designare Walker relatore generale del parere.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 83 voti favorevoli, 3 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Obiettivo della proposta in esame è permettere al Consiglio di fissare il livello minimo dell'aliquota normale, come prescritto dalla normativa comunitaria in materia di IVA.

1.1.1. Tale decisione risulta necessaria per il consolidamento del mercato interno dal punto di vista fiscale, sia nel quadro del regime transitorio attualmente in vigore, sia nella prospettiva del regime IVA definitivo.

1.2. Nell'ambito del programma di lavoro per l'introduzione di un nuovo sistema comune dell'IVA per il mercato unico, e nella sua relazione sulle aliquote, la Commissione ha insistito sull'importanza di un ravvicinamento di dette aliquote in seno a una struttura armonizzata per permettere l'introduzione di un sistema comune dell'IVA.

1.2.1. Il grado di armonizzazione deve essere valutato, sia attualmente che in futuro, alla luce di quanto ritenuto necessario per evitare distorsioni della concorrenza pregiudizievoli alla Comunità nel suo insieme.

1.2.2. Una delle caratteristiche essenziali dell'IVA è la sua neutralità di principio rispetto alle condizioni di concorrenza: il mantenimento della possibilità di applicare aliquote troppo diverse a seconda degli Stati membri rischia pertanto di compromettere tale neutralità, può influenzare la localizzazione delle imprese ed è quindi contrario ai principi stessi del mercato unico.

1.2.3. La proposta è volta di conseguenza a preparare l'armonizzazione delle aliquote, necessaria nell'ambito dell'attuale regime dell'IVA, predisponendo altresì le prossime fasi per un loro ravvicinamento progressivo, in modo da consentire l'instaurazione di un sistema comune dell'IVA. Essa riguarda solo il livello dell'aliquota normale.

1.3. Le disposizioni transitorie contenute nella legislazione comunitaria sull'IVA prevedono attualmente un'armonizzazione del numero e del livello delle aliquote.

te. Ciò costituisce il grado di armonizzazione che gli Stati membri avevano già riconosciuto essenziale per il funzionamento del regime transitorio.

1.3.1. Nell'ambito di tale regime l'aliquota IVA normale è fissata a un minimo del 15 %.

1.4. L'articolo 12, paragrafo 3, lettera a), della sesta direttiva IVA dispone che sulla base di una proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissi all'unanimità il livello delle aliquote normali da applicare dopo il 31 dicembre 1998.

1.5. La proposta in oggetto si inserisce nella logica di quella presentata nel 1995⁽¹⁾ allo stesso proposito. La situazione, da allora, è rimasta fondamentalmente la stessa.

1.6. In pratica, il livello dell'aliquota normale varia fra il 15 % e il 25 %.

1.7. La Commissione teme che l'introduzione della moneta unica possa accentuare i problemi esistenti riguardanti squilibri strutturali e distorsioni della concorrenza. I prezzi praticati nei diversi Stati membri appartenenti alla zona euro saranno più trasparenti e permetteranno di valutare meglio il livello delle aliquote applicate, e la situazione che ne deriverà renderà più necessaria che mai la loro armonizzazione nel mercato unico.

1.8. Sarà di conseguenza necessaria una proposta riguardante al tempo stesso il livello dell'aliquota normale e delle aliquote ridotte. Per ragioni tecniche, essa non potrà tuttavia essere presentata prima della fine del 1999.

2. Le proposte della Commissione

2.1. L'aliquota normale dell'imposta sul valore aggiunto è fissata da ciascuno Stato membro in una percentuale della base imponibile che è identica per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi. Dal

⁽¹⁾ COM(95) 731 def.

1° gennaio 1999 e fino al 31 dicembre 1999 tale percentuale non deve essere né inferiore al 15 % né superiore al 25 %.

2.2. Sulla base di una proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, il Consiglio fissa all'unanimità il livello delle aliquote normali da applicare dopo il 31 dicembre 1999.

3. Osservazioni

3.1. L'attuale proposta della Commissione è, in realtà, una riproposizione di quella presentata nel 1995.

3.2. Nel parere in merito alla proposta originaria⁽¹⁾, il Comitato affermava che «senza voler giungere ad un'armonizzazione totale... bisognerà comprendere le aliquote entro margini più stretti...» e concludeva che «il Comitato approva la proposta della Commissione di introdurre negli Stati membri ... una fascia di oscillazione delle aliquote normali IVA con un margine inferiore del 15 % ed uno superiore del 25 %.» Non vi è motivo di discostarsi dalla posizione adottata nel parere di allora.

⁽¹⁾ GU C 204 del 15.7.1996.

3.3. Il Comitato concorda con la Commissione nell'affermare che, nella zona euro, per i consumatori e quanti non hanno diritto al recupero dell'IVA sarà più facile confrontare i prezzi inclusivi di IVA nei diversi Stati membri, mentre per i commercianti che hanno diritto a tale recupero risulterà più agevole confrontare i prezzi IVA esclusa.

3.4. Dato che l'articolo 12, paragrafo 3, lettera a), della sesta direttiva IVA dispone che, sulla base di una proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissi all'unanimità il livello delle aliquote normali da applicare dopo il 31 dicembre 1998, il Comitato desidererebbe che l'articolo 1, lettera a), secondo comma, della direttiva proposta venisse riformulato come segue: «Sulla base di una proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale,...».

3.4.1. Tale richiesta è in linea con l'emendamento che il Comitato aveva presentato nel succitato parere in merito alla precedente proposta e che la Commissione aveva approvato nella sua Relazione sul seguito riservato ai pareri adottati dal Comitato nella sessione plenaria dell'aprile e del maggio 1996.

Bruxelles, 28 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 79/373/CEE relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali e 96/25/CE relativa alla circolazione di materie prime per mangimi»⁽¹⁾

(1999/C 101/19)

Il Consiglio, in data 29 ottobre 1998, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente» incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bento Gonçalves, in data 8 gennaio 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1999, nel corso della 360^a sessione plenaria, con 53 voti favorevoli, 6 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. *Campo di applicazione e base giuridica della proposta*

1.1.1. Campo di applicazione della proposta

L'obiettivo generale è quello di ampliare il campo di applicazione per quanto riguarda la circolazione e l'utilizzazione delle materie prime per i mangimi, con la finalità di creare condizioni per garantire che siano «sane, leali e mercantili», in modo da non rappresentare alcun pericolo per la salute degli animali e delle persone o per l'ambiente. Viene pertanto esteso il campo di applicazione della Direttiva 96/25/CE in modo da consentire agli Stati membri di creare, ai sensi della Direttiva 95/53/CE del Consiglio, le procedure di controllo ufficiali, non solo per la circolazione e l'utilizzazione delle materie prime da parte dei fabbricanti di alimenti composti, ma anche da parte dei distributori che intervengono nel commercio delle materie prime e degli allevatori che le producono e le utilizzano direttamente nelle loro aziende.

1.1.2. Base giuridica

La base giuridica della proposta di direttiva è l'articolo 100 A del Trattato.

2. Sintesi e contenuto della proposta

2.1. La proposta modifica la Direttiva 79/373/CEE relativa alla commercializzazione degli alimenti composti per animali e la Direttiva 96/25/CE relativa alla circolazione delle materie prime per mangimi.

2.1.1. Una volta modificata, la Direttiva 96/25/CE coprirà sul piano giuridico:

— la messa in circolazione delle materie prime per mangimi e la loro utilizzazione. Vale a dire che

interesserà i produttori di materie prime, i trasportatori, i commercianti, i fabbricanti di alimenti composti per animali e gli allevatori sia che utilizzino gli alimenti composti per animali prodotti industrialmente sia che utilizzino direttamente le materie prime.

2.1.2. La direttiva non riguarda né il settore dei medicinali per la salute degli animali né quello degli additivi per la loro alimentazione.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato è favorevole alle modifiche proposte in quanto rappresentano un ulteriore passo verso gli obiettivi generali sopracitati. Ritene inoltre che si creino le condizioni per controllare meglio il percorso delle materie prime dalla produzione al consumo finale, il che è particolarmente importante per quelle materie che comportano rischi potenziali per la salute pubblica.

3.2. Per il Comitato, tuttavia, è urgente intervenire più a fondo in alcuni settori al fine di ristabilire la fiducia dei consumatori nei prodotti di origine animale, specialmente di carne bovina. A suo parere è soprattutto necessario stabilire criteri tecnici obiettivi e armonizzati tra Stati membri, affinché una qualsiasi materia prima possa essere definita in modo chiaro «sana, leale e mercantile».

3.3. Il Comitato ritiene inoltre che gli Stati membri debbano adottare misure di controllo che garantiscano il rispetto totale del disposto della Direttiva 96/25/CE per quanto riguarda le materie prime la cui circolazione e utilizzazione è vietata; ciò contribuirà a migliorare l'immagine della produzione animale e rafforzerà la fiducia dei consumatori.

3.3.1. In merito ai controlli a livello nazionale, la Commissione deve pertanto precisare che cosa intenda quando afferma che le materie prime per mangimi non devono costituire un pericolo per l'ambiente.

⁽¹⁾ GU C 261 del 19.8.1998, pag. 3.

4. Osservazioni particolari

4.1. Direttiva 79/373/CEE

4.1.1. Articolo 1, paragrafo 1

L'articolo 5, paragrafo 1, lettera k) prevede per lo stabilimento l'obbligo di possedere un numero di riconoscimento ufficiale o un numero di registrazione, la cui indicazione è obbligatoria a far data dal 1° aprile 2001.

4.1.2. Articolo 1, paragrafo 4

La modifica impone agli Stati membri l'obbligo di introdurre nella legislazione nazionale l'elenco definitivo elaborato dalla Commissione.

4.2. Direttiva 96/25/CE

4.2.1. Articolo 2, paragrafi 1 e 2

Il titolo della direttiva è modificato con l'aggiunta del termine «utilizzazione». Dal punto di vista giuridico, pertanto, la direttiva da ora in poi riguarda «la circolazione e l'utilizzazione delle materie prime per mangimi».

4.2.2. Articolo 2, paragrafo 3

Prevede la copertura giuridica delle materie prime utilizzate, in modo da evitare pericoli per l'ambiente.

4.2.3. Articolo 2, paragrafo 4, lettera g)

L'articolo 5, paragrafo 1, lettera g) della Direttiva 96/25/CE propone per le ditte che producono o commercializzano farina di carne l'obbligo di riportare sull'imballaggio, sull'etichetta o su altri elementi di identificazione dell'impresa e delle materie prime utilizzate soprattutto le seguenti indicazioni: nome o ragione sociale, indirizzo o sede sociale dello stabilimento produttore, numero di riconoscimento nonché numero di riferimento della partita o qualsiasi altra indicazione che possa permettere di risalire all'origine delle materie prime.

4.2.3.1. Lettera h) dello stesso articolo

La redazione proposta si riferisce ai fabbricanti di alimenti composti diversi da quelli di cui alla lettera g).

4.2.4. Articolo 2, paragrafo 5

a) Adeguamento tecnico.

b) La lettera b) viene divisa in lettera b) e lettera c). La lettera b) riguarda l'adozione dell'elenco di materie

prime per mangimi la cui circolazione e utilizzazione sono vietate.

c) La lettera c) permette l'adozione di nuove modifiche all'allegato e all'elenco di cui alla lettera b), tenuto conto dell'evoluzione delle conoscenze tecniche e scientifiche.

4.2.5. Articoli 3 e 4

Si tratta di adeguamenti in merito ai quali il Comitato non formula osservazioni.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato considera che le modifiche proposte nelle direttive in esame siano essenziali per sorvegliare in modo più adeguato le materie prime dalla loro origine fino all'utilizzatore finale e per estendere l'esigenza di qualità alle materie prime prodotte ed utilizzate direttamente dai produttori nelle loro aziende.

5.2. Tuttavia, a parere del Comitato, tali modifiche sono insufficienti per conseguire l'obiettivo ultimo di rafforzare la salvaguardia della salute umana e ristabilire la fiducia dei consumatori, specificamente nel settore delle carni bovine:

- ad esempio, il Comitato approverebbe un divieto assoluto per quanto riguarda la presenza di carni di mammifero e di farina di ossa negli alimenti per animali;
- dalle etichette dei mangimi che comprano, gli allevatori dovrebbero inoltre ottenere un'informazione completa su tutti gli ingredienti presenti.

Il Comitato pertanto giudica prioritarie altre iniziative che, in particolare, siano dirette a stabilire criteri obiettivi di qualità delle materie prime che siano basati su una tecnica sicura e siano armonizzati tra gli Stati membri.

5.3. Il Comitato ritiene inoltre necessario precisare meglio che cosa s'intenda per «utilizzazione».

Bruxelles, 28 gennaio 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI