

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 2000	
2000/C 75/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Iniziativa della Repubblica federale di Germania e della Repubblica di Finlandia ai fini dell'adozione di un regolamento del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza, presentata al Consiglio il 26 maggio 1999»	1
2000/C 75/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni — L'industria del trasporto aereo in Europa, dal mercato unico alle sfide mondiali»	4
2000/C 75/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari (versione codificata)»	11
2000/C 75/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante quarta modifica del Regolamento (CE) n. 1626/94 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo e quarta modifica del Regolamento (CE) n. 850/98 per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame»	13

IT

2

(segue)

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

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar io (<i>segue</i>)	Pagina
2000/C 75/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»	14
2000/C 75/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro (settima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva 89/391/CEE)»	15
2000/C 75/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Bozza di progetto di comunicazione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti relativi ai programmi di iniziativa comunitaria (PIC) per i quali gli Stati membri sono invitati a presentare proposte di contributo nel quadro dell'iniziativa Equal»	16
2000/C 75/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che chiarisce il Regolamento del Consiglio (CE) n. 2223/96 in ordine ai principi di registrazione delle imposte e dei contributi sociali»	19
2000/C 75/09	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto — disposizioni transitorie concesse alla Repubblica d'Austria e alla Repubblica portoghese»	21
2000/C 75/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della Direttiva 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite»	22
2000/C 75/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale»	29
2000/C 75/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante quinta modifica del Regolamento (CE) n. 850/98 per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame» ...	34
2000/C 75/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta modificata di regolamento (CE) del Consiglio su disegni e modelli comunitari»	35
2000/C 75/14	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 — Rafforzare il potenziale del turismo per l'occupazione» ...	37

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Iniziativa della Repubblica federale di Germania e della Repubblica di Finlandia ai fini dell'adozione di un regolamento del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza, presentata al Consiglio il 26 maggio 1999»⁽¹⁾

(2000/C 75/01)

Il Consiglio, in data 22 luglio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla iniziativa di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere in data 14 dicembre 1999 (relatore: Ravoet).

Il Comitato economico e sociale ha adottato, nel corso della 369^a sessione plenaria (seduta del 26 gennaio 2000), con 97 voti favorevoli e 2 contrari, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La presente proposta di regolamento riprende testualmente le disposizioni della Convenzione di Bruxelles del 23 novembre 1995 relativa alle procedure di insolvenza, ad eccezione del Capitolo V riguardante l'interpretazione della Corte di giustizia.

1.2. L'iniziativa si prefigge l'obiettivo di accelerare l'applicazione della suddetta Convenzione e di renderla direttamente applicabile negli Stati membri al fine di migliorare le procedure di insolvenza che presentano implicazioni transfrontaliere.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Campo d'applicazione

2.1.1. Il regolamento in parola si applica alle procedure concorsuali fondate sull'insolvenza di un debitore, si tratti di una persona fisica o giuridica, che ne comportano lo spossessamento parziale o totale e richiedono la designazione di un curatore. L'elenco delle procedure riguardanti i vari Stati membri figura in un allegato.

2.1.2. Non rientrano nel campo di applicazione le imprese assicuratrici, gli enti creditizi, le imprese d'investimento che forniscono servizi che implicano la detenzione di fondi o di valori mobiliari di terzi, nonché gli organismi d'investimento collettivo, poiché ad essi si applica già un regime particolare.

2.2. Il sistema messo a punto

2.2.1. Il sistema definito dal regolamento proposto costituisce un compromesso tra:

— il principio di unicità e di universalità del fallimento in base al quale un'impresa per cui è stato dichiarato il fallimento è oggetto di una procedura unica i cui effetti sono riconosciuti da tutti gli Stati membri,

— il principio di territorialità e di pluralità dei fallimenti secondo il quale è possibile aprire una procedura in ciascuno Stato in cui il debitore possiede attività patrimoniali; procedura i cui effetti sono limitati al territorio di tale Stato.

⁽¹⁾ GU C 221 del 3.8.1999, pag. 8.

2.2.2. Il testo instaura in tal modo il principio di una procedura principale, aperta nello stato nel quale è situato il centro degli interessi principali del debitore, che è riconosciuta e che produce i suoi effetti sul territorio degli altri Stati membri senza alcuna formalità. Per le società si presume che il centro degli interessi principali sia, fino a prova contraria, il luogo in cui si trova la sede statutaria.

2.2.3. I giudici di uno Stato membro diverso da quello nel quale è situato il centro degli interessi principali del debitore hanno facoltà di aprire una procedura d'insolvenza solo se il debitore possiede una dipendenza nel territorio di tale Stato. Gli effetti di tale procedura sono limitati ai beni del debitore che si trovano in tale territorio. Se una procedura di tal genere è aperta successivamente all'apertura di una procedura principale si parla di procedura secondaria che, in tal caso, è obbligatoriamente una procedura di liquidazione.

2.2.4. Possono chiedere l'apertura della procedura secondaria il curatore della procedura principale e ogni altra persona o autorità abilitata a chiedere l'apertura di una procedura d'insolvenza ai sensi della legislazione dello Stato nel cui territorio viene chiesta tale apertura.

2.2.5. Sono previste garanzie per assicurare la coesistenza della procedura principale e della/e procedura/e secondaria/e. Si tratta, ad esempio, dell'obbligo di informazione dei vari curatori, della possibilità per il curatore della procedura principale di chiedere la sospensione di una procedura secondaria e del trasferimento dell'eventuale surplus di beni da una massa patrimoniale secondaria a quella principale.

2.3. Legge applicabile

2.3.1. In linea di principio, si applica alla procedura di insolvenza e ai suoi effetti la legge dello Stato in cui è (o sarà) aperta la procedura. Altrettanto vale per le condizioni di apertura, di chiusura e di svolgimento della procedura.

2.3.2. Sono previste regole speciali intese a risolvere taluni problemi particolari. Ciò riguarda segnatamente i contratti di lavoro per i quali si stipula che gli effetti di una procedura d'insolvenza su tali contratti sono disciplinati esclusivamente dalla legge dello Stato membro applicabile ai suddetti contratti. Altre regole riguardano in particolare gli effetti della procedura sulla riserva di proprietà, la compensazione, i diritti reali dei terzi e i contratti relativi a beni immobiliari.

2.4. Riconoscimento delle procedure d'insolvenza

2.4.1. Ai sensi della proposta di regolamento, una decisione di apertura della procedura di insolvenza presa in uno Stato membro è riconosciuta in tutti gli altri Stati. Ciò non esclude tuttavia l'apertura di cosiddette procedure secondarie.

2.4.2. Inoltre, il curatore di una procedura principale può esercitare nel territorio degli altri Stati membri tutti i poteri che gli sono attribuiti dalla legge dello Stato di apertura della procedura, finché non vi è aperta un'altra procedura secondaria. Egli può altresì trasferire i beni del debitore fuori dal territorio dello Stato membro in cui si trovano, tranne nel caso in cui siano gravati da un diritto reale o da una riserva di proprietà. Nell'esercizio dei propri poteri il curatore deve tuttavia rispettare la legge dello Stato in cui agisce.

2.4.3. Inoltre le decisioni emesse nel quadro di una procedura d'insolvenza dal giudice che ne ha pronunciato l'apertura sono riconosciute senza alcuna formalità. L'esecuzione di tali decisioni si effettua secondo le disposizioni della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Conformemente a tali disposizioni, le decisioni pronunciate in uno Stato contraente ed esecutive sul suo territorio possono essere eseguite in un altro Stato dopo l'apposizione della formula esecutiva, su richiesta delle persone interessate.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Opportunità dell'iniziativa

3.1.1. Il Comitato è favorevole al principio di un regolamento inteso a risolvere le difficoltà create dai fallimenti che presentano implicazioni internazionali e quindi ad accelerare l'attuazione della Convenzione di Bruxelles del 1995 relativa alle procedure d'insolvenza. Una tale iniziativa dovrebbe infatti contribuire all'integrazione delle economie nazionali nel quadro del mercato unico.

3.1.2. Il Comitato accoglie tanto più favorevolmente l'iniziativa in quanto essa è la prima iniziativa che il Consiglio prende nell'ambito delle procedure civili senza alcun legame diretto con la protezione dei consumatori, ricorrendo a tal fine alle nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Amsterdam.

3.1.3. Il Comitato insiste tuttavia sulla necessità di evitare un sistema eccessivamente complesso che in pratica risulterebbe irrealizzabile. Occorre a tale proposito prendere atto della natura estremamente complessa della maggior parte delle disposizioni del regolamento proposto.

3.1.4. Il Comitato sottolinea inoltre la necessità che il regolamento si applichi in tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Auspica pertanto che il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca si conformino alle disposizioni previste, avvalendosi delle possibilità loro offerte dai protocolli del Trattato di Amsterdam.

3.2. Obiettivi

3.2.1. Il Comitato sottolinea che una procedura d'insolvenza non è destinata solamente a liquidare un passivo e a ripartire degli attivi tra i creditori. Occorre perseguire altri obiettivi, quali il mantenimento in vita di imprese economicamente valide e la salvaguardia dell'occupazione. A tale proposito il Comitato osserva con soddisfazione che la proposta di regolamento non si applica esclusivamente alle procedure di liquidazione bensì anche a procedure intese a risanare la situazione di un'impresa in difficoltà (Cfr. Allegato A).

3.2.2. Il Comitato deplora tuttavia che il regolamento non elimini le distorsioni derivanti dalle differenze tra le legislazioni nazionali. Il regolamento non fissa nemmeno degli obiettivi comuni per tutti gli Stati membri e, pur costituendo un passo avanti, le disposizioni proposte sono assai modeste e poco ambiziose.

3.3. Rapidità

3.3.1. Una delle principali critiche mosse, in linea generale, nei confronti delle procedure d'insolvenza è la loro eccessiva durata. Il Comitato deplora a tale proposito che il regolamento proposto non rifletta la volontà di accelerare le procedure, proponendo ad esempio l'introduzione nei vari Stati membri di meccanismi uniformati che favoriscano l'accelerazione delle procedure.

3.4. Sistema previsto

3.4.1. Il Comitato deplora il fatto che il regolamento previsto non sancisca semplicemente il principio di unicità e di universalità del fallimento nell'ambito dell'Unione europea. In base a tale principio un'impresa per cui è stato dichiarato il fallimento è soggetta ad una procedura unica i cui effetti sono riconosciuti da tutti gli Stati membri. D'altronde la Commissione europea si era pronunciata a favore di tale principio al momento della redazione finale della Convenzione di Bruxelles nel 1995.

3.4.2. Se si può ammettere l'impossibilità di realizzare un tale sistema a livello mondiale, la situazione è diversa nel caso dei paesi dell'Unione europea i quali formano un mercato unico, concetto che di per sé dovrebbe escludere ogni idea di fallimento secondario.

3.4.3. Il principio di universalità del fallimento è innegabilmente la soluzione più adatta a garantire l'uguaglianza dei creditori nonché l'organizzazione rapida e razionale della liquidazione. C'è infatti da temere che il sistema proposto, che prevede la coesistenza di una procedura principale e di procedure secondarie, i cui effetti si limitano al territorio di un unico Stato membro, crei delle difficoltà insormontabili sul piano pratico.

3.4.4. Inoltre la possibilità di aprire delle procedure secondarie rischia di privare la procedura principale del suo contenuto economico.

3.4.5. L'introduzione di una procedura unica consentirebbe invece di migliorare le possibilità di risanare con successo la situazione di un'impresa in difficoltà.

3.5. Campo d'applicazione

3.5.1. Va accolta con favore l'esclusione degli enti creditizi, delle imprese assicuratrici, delle imprese d'investimento e degli organismi d'investimento collettivo dal campo d'applicazione della proposta di regolamento. Tali imprese sono infatti soggette ad una regolamentazione specifica e a un controllo unico, da parte dallo Stato in cui ha sede la società, che sarebbero difficilmente compatibili con un sistema che ammette una pluralità di procedure dagli effetti territoriali limitati.

3.6. Riconoscimento e carattere esecutivo delle decisioni

3.6.1. L'exequatur rischia di appesantire le procedure e di comportare spese inutili. Il Comitato ritiene inoltre che le decisioni prese nel quadro del regolamento proposto dovrebbero essere esecutive a pieno titolo. Accoglie quindi con favore i lavori in corso a livello comunitario volti ad aggiornare e a semplificare le disposizioni della convenzione di Bruxelles del 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni e a trasformarle in regolamento.

3.6.2. Il Comitato reputa altresì che il regolamento dovrebbe prevedere il riconoscimento all'interno dell'Unione europea delle decisioni che sanciscono il divieto di esercitare talune attività per le persone che abbiano contribuito con una gestione errata al fallimento della loro impresa.

3.7. Osservazioni concernenti gli articoli

3.7.1. Articolo 16 — Apparentemente la disposizione prevista al paragrafo 2 va interpretata alla luce dell'articolo 3, paragrafo 4. Non sarebbe opportuno inserire un rinvio esplicito a tale disposizione nell'articolo 16, paragrafo 2?

3.7.2. Articolo 18, paragrafo 1 — Sarebbe forse più chiaro fare riferimento alla misura conservativa contraria «all'esercizio di tali poteri».

4. Conclusioni

4.1. Benché il Comitato ritenga che il testo in esame, nonostante le riserve che suscita, sia preferibile ad una totale assenza di regolamentazione in materia di fallimenti con

implicazioni internazionali, sottolinea che non può che costituire una tappa sulla strada dell'elaborazione di disposizioni più complete e ambiziose. In particolare è necessario continuare a impegnarsi a favore del riconoscimento del principio di unicità e di universalità del fallimento.

4.2. Secondo il Comitato bisognerebbe per lo meno modificare l'impostazione del testo in modo da rafforzare la procedura principale rispetto a quelle secondarie. Una delle strade da considerare potrebbe consistere nel rafforzamento dei poteri del curatore della procedura principale e nell'aumento delle

possibilità di ottenere la sospensione delle procedure secondarie.

4.3. Il Comitato si compiace del fatto che prima dell'elaborazione definitiva della Convenzione di Bruxelles vi sia stata introdotta una clausola di valutazione. In base a tale disposizione, il sistema definito potrà essere oggetto di una valutazione su richiesta di uno Stato contraente e in ogni caso a dieci anni dalla sua applicazione (art. 53). Sarebbe auspicabile prevedere una disposizione analoga nella proposta di regolamento. Secondo il Comitato, tale valutazione andrebbe tuttavia effettuata dopo un periodo di cinque anni.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

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 ed al Comitato delle regioni — L'industria del trasporto aereo in Europa, dal mercato unico alle sfide mondiali»

(2000/C 75/02)

La Commissione europea, in data 20 maggio 1999, ha deciso 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 Von Schwerin, in data 21 dicembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 e 27 gennaio 2000, nel corso della 369^a sessione plenaria, seduta del 26 gennaio, il seguente parere con 116 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1. Con la comunicazione «L'industria del trasporto aereo in Europa, dal mercato unico alle sfide mondiali» la Commissione esamina la situazione attuale del settore europeo del trasporto aereo, la necessità di un miglioramento costante delle prestazioni e della capacità concorrenziale delle industrie europee del settore e l'ultimo decennio di liberalizzazione del trasporto aereo.

1.2. La comunicazione intende esaminare i progressi compiuti ed individuare le iniziative atte a contribuire alla competitività del settore.

1.3. A parere della Commissione le compagnie aeree europee hanno elaborato strategie innovatrici per adeguarsi alla crescita del mercato e alle sfide in materia di concorrenza e negli ultimi dieci anni hanno migliorato in misura considerevole la propria produttività, il che consente ora al settore di creare nuovi posti di lavoro. Tuttavia, se raffrontate ai loro principali concorrenti, in particolare i vettori nordamericani, le compagnie aeree europee risentono tuttora di una notevole frammentazione strutturale e fragilità finanziaria.

1.4. La liberalizzazione e la globalizzazione rendono il mercato sempre più competitivo e obbligano le compagnie aeree ad impegnarsi in ampie ristrutturazioni.

1.5. La Commissione ha autorizzato gli aiuti statali come provvedimento ad hoc inteso ad aiutare la ristrutturazione dei vettori nazionali nel periodo di transizione verso il mercato unico liberalizzato. Questo periodo si è ormai concluso.

1.6. Per coadiuvare il settore nell'elaborazione di una strategia, la Commissione europea ha definito i seguenti orientamenti politici:

«Per assicurare l'integrazione del mercato europeo, la Commissione deve si avvalersi di tutti gli strumenti di cui dispone, ivi compresa l'applicazione del diritto europeo in materia di concorrenza, così da contrastare i tentativi di riframmentare il mercato tramite interventi pubblici oppure mediante alleanze o fusioni contrarie ai principi della concorrenza. In questo contesto la supervisione da parte della Commissione del comportamento pubblico e privato, il miglioramento della trasparenza della normativa comunitaria e la definizione e diffusione delle prassi migliori per quanto riguarda varie questioni, quali gli obblighi di servizio pubblico, sono elementi importanti.

Inoltre la Commissione offre un sostegno all'industria. L'eliminazione degli ostacoli di ordine tecnico che si frappongono agli scambi, in particolare mediante una più sollecita ed efficace armonizzazione delle norme in materia di sicurezza, tramite l'istituzione di un'autorità europea preposta alla sicurezza dei trasporti aerei, e dando incremento alle attività dell'ICAO nel settore ecologico, beneficerà il settore.

La frammentazione del mercato interno è dovuta anche alla mancanza di una dimensione esterna: dalle norme in materia di proprietà e dal sistema di accordi bilaterali risultano ostacoli per la ristrutturazione del settore a livello europeo e per la concorrenza leale con i paesi dei cieli aperti. Queste conseguenze di carattere economico si aggiungono alle motivazioni giuridiche intese a costituire un'autentica dimensione esterna, che consenta d'inserire le alleanze entro un contesto europeo improntato all'equità.»

1.7. La Commissione intende costituire un'esauriente banca dati del settore europeo dei trasporti aerei, che incrementerà la qualità e la disponibilità dei dati e delle analisi riguardanti la capacità, il traffico, i risultati finanziari, la produttività, la struttura del settore e delle rotte, gli aeroporti e l'occupazione. Si tratta di dati e analisi necessari come supporto di una politica volta a salvaguardare la competitività del settore. Le informazioni e le analisi sulle tendenze del settore saranno accessibili al pubblico sul sito Internet della Commissione, tale strumento consentirà alla Commissione di controllare l'andamento del settore in generale e delle tariffe aeree in particolare.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1. A parere della Commissione i trasporti aerei sono un settore a forte crescita, ma soggetto ad andamento ciclico e caratterizzato da incertezza in materia di redditività. La crescita economica costituisce la principale forza motrice della domanda di trasporti. Negli ultimi anni i trasporti aerei hanno registrato un significativo incremento in termini di volume di produzione e di vendita. Secondo gli ultimi studi di mercato, la domanda mondiale di trasporti aerei continuerà ad aumentare considerevolmente nei prossimi vent'anni, a un ritmo annuo del 5 % circa. Tuttavia bisognerebbe tener conto di importanti avvenimenti che non è possibile prevedere come la recente crisi economica e finanziaria nel Sud-Est asiatico.

2.2. La Commissione, dopo aver comparato le prestazioni del settore dei trasporti aerei europeo, giunge alla conclusione che le più grandi compagnie aeree europee hanno dimensioni analoghe alle massime compagnie aeree americane, ma i trasporti aerei europei sono caratterizzati dalla presenza di una seconda fascia di compagnie aeree di dimensioni relativamente ridotte, attive a livello internazionale. Ciò può spiegare in parte la limitata redditività del settore europeo, poiché a livello internazionale, nei trasporti aerei, le dimensioni costituiscono un importante fattore di efficienza.

2.3. Riguardo alla struttura dell'industria del trasporto aereo in Europa, la Commissione osserva che l'apertura di un mercato in precedenza tutelato nei confronti della concorrenza comporta in genere, in una prima fase, un aumento numerico dei partecipanti. Segue poi una fase di consolidamento, nella quale il numero di imprese partecipanti si riduce e le loro dimensioni si accrescono. Negli USA sembra che i trasporti aerei abbiano seguito questo processo, mentre in Europa è tuttora in atto la prima fase. Nel 1993 c'erano 132 compagnie aeree europee i cui trasporti di linea avevano rilevanza commerciale, mentre nel 1998 se ne registravano 164.

2.3.1. Nel porre a raffronto il mercato dei trasporti aerei nell'Unione e negli USA, si deve rammentare che vi sono alcune grandi differenze di carattere strutturale: per esempio, rispetto agli USA, le distanze medie tra le città europee sono più brevi e la concorrenza dei modi di trasporto alternativi, in particolare su strada e per ferrovia, è molto più forte. Naturalmente, questi aspetti spiegano in certa misura la differenza di struttura, ma è sorprendente che in Europa, il cui mercato interno è inferiore a un terzo di quello nordamericano, il numero di compagnie aeree proprietarie di grandi aerei sia molto superiore: 90 rispetto a 37. Invece, sono molto più esigue le dimensioni medie dei vettori europei, in termini non soltanto di numero di aerei in servizio (in media le flotte europee comprendono 27 aerei rispetto ai 111 delle flotte nordamericane) ma anche di quote di mercato. In tale contesto la Commissione parla di frammentazione del settore europeo del trasporto aereo.

2.4. Nel mutamento strutturale, un aspetto rilevante è l'emergere di nuovi schemi operativi delle compagnie aeree: le operazioni cosiddette «hub-and-spoke», uno schema che nel frattempo è stato adottato da numerosi vettori. Riducendo il numero di rotte dirette si condensano i flussi di traffico, il che consente di utilizzare aerei più grandi e di disporre di coefficienti di carico superiori. Alcune compagnie aeree attuano strategie basate sulla riduzione dei costi basate soprattutto su elementi quali l'esclusione della possibilità di usare il medesimo biglietto sul volo di un'altra compagnia, l'eliminazione dell'attribuzione preliminare dei posti, l'abolizione del servizio di ristorazione, la classe unica, l'utilizzo di aeroporti secondari poco costosi e non congestionati e di una flotta uniformata di aerei di fabbricazione recente ed a basso consumo di carburante.

2.5. Per quanto riguarda la produttività, la Commissione osserva che nel periodo 1990-1996 le dieci massime compagnie aeree europee hanno registrato in media un incremento del 53 % nel RTK/numero di dipendenti, mentre i loro costi/ATK si sono ridotti del 13 %. Tuttavia le dieci massime compagnie aeree americane continuano a registrare una produttività superiore. È quindi necessario proseguire nella ristrutturazione.

2.6. A parere della Commissione le compagnie aeree si trovano a dover affrontare situazioni sempre più complesse: in particolare, la persistente domanda di prodotti migliori, in termini di maggiore frequenza di voli e di numero maggiore di destinazioni, esige a sua volta capacità d'innovazione e più cospicue risorse finanziarie. Per sopravvivere e per prosperare in un mondo sempre più competitivo, le compagnie aeree europee debbono attuare una ristrutturazione continua, ossia continui miglioramenti dell'efficienza e della competitività. Gran parte dell'accresciuta concorrenza deriva dalle misure di liberalizzazione adottate dall'Unione in tale settore. Si deve dire tuttavia che ciò non ha introdotto la concorrenza su tutti i mercati. Nella sua relazione del 1996 sugli effetti del terzo pacchetto di misure di liberalizzazione, la Commissione ha osservato che il 64 % delle rotte CE erano operative in regime di monopolio, anche se molte di queste rotte erano nuove o a traffico scarso, e che le tariffe per i passeggeri della classe business non erano diminuite.

2.7. Nella sua comunicazione del 1994 riguardante il progresso dell'aviazione civile in Europa⁽¹⁾, la Commissione ha individuato nella penuria e nel costo delle infrastrutture la causa principale degli alti costi a carico dei passeggeri europei. Per migliorare tale situazione, negli ultimi anni la Commissione ha intrapreso iniziative riguardanti le infrastrutture:

- l'adozione della direttiva 96/67/CE mediante la quale è stato liberalizzato l'accesso di terzi al mercato dei servizi a terra negli aeroporti della Comunità;

- una nuova direttiva sulle tasse aeroportuali sta per essere adottata;
- tramite il rafforzamento dell'organizzazione Eurocontrol si cerca di ovviare alla frammentazione dei sistemi di gestione del traffico aereo;
- la Comunità sta contribuendo attivamente all'istituzione dell'autorità europea in materia di sicurezza aerea (AESA);
- la Commissione esaminerà a fondo il problema della protezione dell'ambiente e della sua interazione con la competitività dei trasporti aerei.

2.8. Per conseguire un successo a lungo termine sul mercato dei trasporti aerei, che assume sempre più dimensioni globali, le compagnie aeree devono secondo la Commissione evolvere in organismi competitivi a livello globale. Merita notare come le relazioni tra compagnie di bandiera e compagnie aeree regionali si stiano trasformando, passando dalla semplice prassi di accordi commerciali verso forme più progredite d'integrazione, quali il franchising o il controllo diretto tramite acquisizione. Si sono inoltre costituite quattro alleanze strategiche a livello mondiale cui partecipano compagnie aeree europee: star alliance, one world, wings, qualifier.

2.9. La Commissione sottolinea che sinora non è prevista la libertà di prestare servizi tra gli Stati membri dell'Unione ed i paesi extraeuropei, poiché a queste rotte si applica ancora il regime tradizionale, basato su accordi bilaterali. Una conseguenza particolarmente nefasta del regime bilaterale è l'impossibilità per le compagnie aeree europee di effettuare voli verso paesi non membri in partenza da un qualsiasi punto dell'Unione: è obbligatorio partire dal territorio del rispettivo Stato membro. Ciò rappresenta uno svantaggio particolarmente evidente nel caso del mercato transatlantico: i vettori americani sono autorizzati a partire da qualsiasi aeroporto degli USA verso un'ampia serie di aeroporti nell'Unione europea. È quindi importante completare il mercato unico dell'aviazione aggiungendovi un'autentica dimensione esterna: a livello sia multilaterale sia bilaterale la Commissione ritiene necessario negoziare accordi tra l'Unione europea nel suo complesso ed i paesi terzi. La Commissione proseguirà i suoi lavori intesi a costituire uno spazio aviatorio comune con gli USA. Inoltre, si deve tener conto della situazione dei trasporti aerei nel nuovo round di negoziati nell'ambito dell'accordo generale sui prezzi dei servizi (GATS) dell'OMC, che è stato riavviato nel 1999.

2.10. La Commissione esamina poi più dettagliatamente il trascorso decennio di liberalizzazione del traffico aereo. La Commissione ha valutato questi sviluppi nel 1996, nella comunicazione «Impatto del terzo pacchetto di misure di liberalizzazione dei trasporti aerei»⁽²⁾, osservando che il processo di liberalizzazione ha apportato mutamenti al contesto economico dei trasporti aerei, facendone un mercato sempre più concorrenziale. I primi tre anni di liberalizzazione hanno avuto come risultato un aumento progressivo della concorrenza: in particolare, si è molto accresciuto il numero di vettori.

⁽¹⁾ COM(94) 218 def. — Parere del CES, GU C 110 del 5 febbraio 1995, pag. 22.

⁽²⁾ COM(96) 514 def. del 22.10.1996.

La liberalizzazione ha apportato evidenti benefici ai consumatori, ma alcune manchevolezze potrebbero indebolire la capacità del processo di liberalizzazione di fornire ai consumatori servizi migliori a prezzo inferiore. Nella relazione si sono evidenziati i problemi delle restrizioni di capacità e dei costi elevati delle infrastrutture e la contraddittoria e insoddisfacente tendenza in materia di tariffe: in effetti, sono sempre più diffuse le tariffe promozionali, cioè i biglietti a prezzo ridotto, ma in Europa continuano ad esservi notevoli differenze in termini di tariffa per chilometro e sono stati registrati addirittura aumenti di prezzo su alcuni tragitti particolarmente redditizi. I recenti sviluppi sembrano confermare tale tendenza.

2.11. La Commissione critica il fatto che il proliferare delle tariffe, la pratica delle prenotazioni in eccesso, la disponibilità di posti alla tariffa promozionale più pubblicizzata, l'incremento dei programmi a favore dei clienti abituali (FFP), il code-sharing e le alleanze tra compagnie aeree rischiano di rendere più difficile per i consumatori stabilire un raffronto tra offerte concorrenziali. Con l'accentuarsi della concorrenza, per conservare la fiducia dei consumatori è necessario salvaguardare la trasparenza del mercato. La Commissione ha deciso di far effettuare uno studio per valutare quali informazioni siano necessarie perché i passeggeri possano operare scelte razionali.

2.12. Un altro settore problematico è quello della locazione di aerei immatricolati fuori della Comunità. La Commissione ha constatato che gli Stati membri seguono prassi differenti nell'applicare le disposizioni. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, contempla la possibilità di elaborare orientamenti per chiarire la propria interpretazione delle disposizioni riguardanti la locazione per brevi periodi di aerei non immatricolati nell'Unione europea.

2.13. La Commissione ha effettuato uno studio sugli effetti che la normativa e alcune prassi commerciali esercitano sull'andamento della concorrenza nel mercato dei trasporti aerei, ed ha proceduto in tale contesto ad effettuare un sondaggio presso le compagnie aeree di dimensioni piccole e medie, chiedendo loro un giudizio sul processo di liberalizzazione e sulle sue manchevolezze. Si è palesato un accordo generale sull'efficacia dell'attuale regime normativo, ma sono state espresse anche le seguenti preoccupazioni:

- non vi sono sufficienti possibilità di scelta oraria per consentire a un nuovo arrivato di porsi in concorrenza con i vettori già consolidati;
- solo le grandi compagnie aeree sono in grado di offrire premi di fedeltà. Gli ostacoli più gravi consistono nel fatto che gli FFP favoriscono le compagnie aeree che dispongono di ampie reti, le quali offrono ai viaggiatori maggiori probabilità di accumulare punti e di trarne profitto. Per i vettori di dimensioni piccole e medie sono scarse, invece, le possibilità di offrire tali programmi, poiché le loro reti sono troppo ristrette per attirare l'interesse dei viaggiatori.

2.14. La Commissione esamina le ripercussioni sociali delle attuali tendenze e constata che in seguito ai provvedimenti di ristrutturazione adottati dalle compagnie aeree, nel periodo 1988-1996 il totale dei dipendenti dell'aviazione civile è aumentato da 435 400 a 489 700. In questo settore le prospettive di occupazione restano positive.

2.14.1. Nel periodo in esame, una delle caratteristiche principali è stata il diffondersi di nuove forme di occupazione, intese ad accrescere la flessibilità. Si è operata una modifica delle condizioni di lavoro, in particolare per i nuovi assunti, a molti dei quali si applicano contratti a tempo determinato e, in molti casi, regimi retributivi a due livelli. Per alcune categorie di dipendenti, i regimi retributivi correlati con l'efficienza tendono a sostituire quelli basati sull'anzianità. Questa tendenza non è tuttavia specifica del settore dei trasporti aerei. Tuttavia, per i dipendenti in servizio già da tempo, il posto di lavoro rimane relativamente sicuro presso le compagnie di bandiera, che inoltre corrispondono tuttora retribuzioni superiori per mansioni analoghe, rispetto alle compagnie aeree di dimensioni più ridotte.

3. Osservazioni del Comitato

3.1. Il Comitato esprime soddisfazione per l'approfondito esame della problematica del trasporto aereo. La comunicazione della Commissione contiene in gran parte analisi e valutazioni corrette. L'obiettivo di rafforzare la competitività delle compagnie aeree europee, soprattutto nei confronti di quelle statunitensi, e quello di smantellare gli ostacoli strutturali non possono che trovare il fermo sostegno del Comitato.

3.2. Il Comitato si rammarica che la Commissione analizzi il trasporto aereo al di fuori del contesto degli altri modi di trasporto e ritiene necessario che la Commissione esamini la tematica dell'interazione e del nesso tra i diversi vettori di trasporto. Il Comitato ritiene in particolare estremamente opportuno per ragioni ambientali esaminare la stretta correlazione tra trasporti aerei e trasporti ferroviari, dato che ciò potrebbe permettere di ridurre considerevolmente i voli sui percorsi brevi. Ma l'intermodalità potrebbe offrire notevoli miglioramenti anche per i consumatori, se permetterà loro di raggiungere la propria destinazione più rapidamente, più comodamente o a minor costo.

3.3. Il Comitato ritiene che sarebbe stato necessario esaminare in maniera più approfondita i diritti dei passeggeri dei trasporti aerei, che la Commissione considera solo marginalmente, i quali debbono venir migliorati soprattutto per quanto riguarda i meccanismi di code-sharing. Per quanto riguarda l'aumento delle prenotazioni in eccesso e dei ritardi nei trasporti aerei bisognerà esercitare pressioni affinché entri finalmente in vigore al più presto la direttiva migliorata che prevede compensazioni in caso di mancato imbarco o altri svantaggi durante i voli di linea. Va osservato anche che le compagnie aeree non sono le sole responsabili dei ritardi, una delle cui cause principali è anche l'organizzazione della sicurezza dei trasporti aerei in Europa.

3.4. Il Comitato constata che la Commissione tratta solo marginalmente i voli charter e quelli turistici stagionali, senza differenziare tra i voli di linea e quelli charter, sebbene per questi ultimi, che rappresentano una considerevole quota del trasporto aereo civile, valgono in parte condizioni diverse rispetto ai voli di linea. Proprio poiché la linea di confine tra voli charter e voli di linea diviene sempre meno evidente il Comitato raccomanda che vengano analizzate più dettagliatamente le condizioni che caratterizzano i voli charter e quelli turistici stagionali rispetto ai voli di linea.

3.5. A giudizio del Comitato, la Commissione avrebbe dovuto illustrare più chiaramente le prospettive future dei trasporti aerei e i problemi prevedibilmente legati a tali prospettive.

3.6. La Commissione da un lato deplora la forte frammentazione del settore dei trasporti aerei e dall'altro richiede una maggiore concorrenza, il che costituisce una contraddizione. Un elevato numero di compagnie aeree non è necessariamente negativo ma anzi può promuovere la concorrenza. Evidentemente però la Commissione giudica troppo elevato il numero di compagnie europee che utilizzano aerei di grandi dimensioni e si attende un consolidamento del mercato. Non è ancora chiaro quante compagnie, di quali dimensioni, con quale flotta e con quale quota di mercato dovrebbe presentare il settore delle compagnie aeree in Europa perché la Commissione lo giudichi competitivo e propizio alla concorrenza.

3.7. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia confermato che la fase transitoria in cui gli aiuti statali erano ammessi è ormai conclusa e che si è trattato di provvedimenti ad hoc volti a facilitare il passaggio dei vettori nazionali al mercato unico liberalizzato. Negli anni successivi all'avvio della liberalizzazione le compagnie nazionali hanno avuto sufficienti opportunità per adeguarsi alla nuova situazione concorrenziale. Gli aiuti statali quindi non dovrebbero più essere autorizzati perché, come già avvenuto in passato, indurrebbero una distorsione della concorrenza.

3.8. Il Comitato si compiace dell'intenzione della Commissione di costituire una banca dati esauriente — che comprenda per es. prezzi, condizioni di sicurezza e indicazioni sulle qualifiche del personale — sul settore dei trasporti aerei europei e di renderla accessibile al pubblico su Internet. Poiché i dati da rilevare potrebbero essere già disponibili presso le diverse organizzazioni del settore [ICAO⁽¹⁾, ECAC⁽²⁾, IATA⁽³⁾, AEA⁽⁴⁾] e le autorità nazionali, al fine di evitare lavoro inutile sembra opportuno farvi ricorso, costituendo la banca dati in collaborazione con le organizzazioni citate e con le autorità nazionali. A parere del Comitato, nel costituire una banca dati va prestata attenzione all'attendibilità dei dati forniti al pubblico, che devono garantire la comparabilità tra diverse offerte di trasporto aereo.

(1) International Civil Aviation Organisation (Organizzazione per l'aviazione civile internazionale).

(2) European Civil Aviation Conference (Conferenza europea dell'aviazione civile).

(3) International Air Transport Association (Associazione internazionale del trasporto aereo).

(4) Association of European Airlines (Associazione delle compagnie aeree europee).

3.9. La Commissione definisce le operazioni cosiddette «hub-and-spoke» (a raggiera) come nuovo schema operativo delle compagnie aeree e aspetto rilevante del mutamento strutturale. Secondo la Comunicazione, la riduzione del numero di collegamenti diretti ha permesso di condensare i flussi di traffico e ciò ha consentito di utilizzare aerei più grandi e di disporre di coefficienti di carico superiori. Tuttavia le operazioni «hub-and-spoke» non costituiscono uno schema operativo nuovo. A differenza che negli Stati Uniti, in Europa già nel passato i voli internazionali a lunga distanza venivano fatti passare per uno o l'altro aeroporto nazionale perché era l'unico modo per riempirli. Al Comitato non risulta che nell'Unione si sia registrata una riduzione significativa dei collegamenti diretti già operanti tra centri secondari. Per garantire un certo livello di mobilità ai consumatori, il Comitato giudica importante che non vi siano peggioramenti nel servizio offerto a scali secondari ma del tutto ragionevoli sotto il profilo tecnico.

3.10. La Commissione giudica in modo troppo acritico la strategia di concorrenza attuata da alcune compagnie aeree. I costi esterni nei trasporti aerei sono comparabili tra loro. Va introdotta pertanto la possibilità di controllare in modo più incisivo tutte le compagnie che mirano ad ottenere vantaggi concorrenziali nei confronti delle altre ricorrendo a bassi livelli retributivi, all'assunzione di personale non qualificato, al peggioramento degli standard sociali e all'inosservanza delle norme di sicurezza, ad es. in materia di intervalli di manutenzione. Tra l'altro, per garantire un livello minimo di qualità e di sicurezza nei trasporti aerei, andrebbero fissati e rispettati contenuti formativi minimi per il personale di bordo⁽⁵⁾ validi nell'intera Unione e conformi ai requisiti noti, ad esempio JAR OPS⁽⁶⁾. Ma anche tutti gli altri occupati nei trasporti aerei dovrebbero fruire d'una formazione minima e di una riqualificazione continua per assicurare un'elevata qualità nei servizi di trasporto aereo. Alcune compagnie aeree, invece di acquistare aerei nuovi a basso consumo di carburante, preferiscono acquistare aerei di seconda mano a buon mercato per risparmiare sui costi in conto capitale. Ciò comporta una maggiore produzione di rumore e un maggiore consumo di carburante, quindi un maggiore inquinamento ambientale. Secondo il Comitato occorre in ogni caso evitare che tali compagnie risparmino a scapito della sicurezza dei velivoli e quindi anche dei passeggeri e dell'equipaggio. Il Comitato ritiene necessario armonizzare la disciplina degli orari di lavoro degli equipaggi nell'ambito dell'Unione, in modo tale da garantire una flessibilità sufficiente alle esigenze di servizio senza trascurare la sicurezza nel settore.

3.11. Il fatto che prima del 1996 circa il 64 % delle rotte dell'Unione fossero servite da un unico vettore è spiegabile in primo luogo con la scarsità del traffico su tali rotte. Mancava il potenziale di mercato perché si attivasse un altro vettore. Un intervento statale sarebbe perciò sbagliato sotto il profilo della politica di mercato.

(5) Parere del Comitato in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sui requisiti in materia di sicurezza e sull'attestazione di competenza professionale per il personale di bordo nel settore dell'aviazione civile», GU C 214 del 10.7.1998, pag. 37.

(6) Joint Aviation Requirement Operation.

3.12. Va contraddetta l'affermazione della Commissione secondo la quale le tariffe applicate ai passeggeri della classe «business» non sono diminuite. Anche per questi ultimi è disponibile una gamma di tariffe diverse e le tariffe flessibili recentemente introdotte al di sotto di quelle ordinarie consentono anche ai passeggeri della «business class» di scegliere tra diversi livelli tariffari. Ciò ha determinato un abbassamento del prezzo medio dei voli anche nell'ambito della «business», come conferma un recente studio elaborato dalla British Aerospace Consultancy su incarico della Commissione.

3.13. Il Comitato ritiene del tutto giustificata l'osservazione della Commissione secondo la quale la penuria e il costo delle infrastrutture sono all'origine dei costi comparativamente alti a carico dell'aviazione europea. Anche gli ultimi studi comparativi ne dimostrano l'esattezza. In questo ambito la Commissione potrebbe correre ai ripari mediante provvedimenti idonei, ad es. in materia di struttura delle tasse aeroportuali⁽¹⁾.

3.14. Non può che essere pienamente condiviso l'intento della Commissione di avviare alla frammentazione dei sistemi di gestione del traffico aereo rafforzando Eurocontrol. A giudizio del Comitato i negoziati volti a consentire alla Comunità europea di diventare membro dell'organizzazione andrebbero accelerati. Dopo tale adesione, le deliberazioni di Eurocontrol cui avrà partecipato anche la Comunità dovrebbero essere obbligatoriamente trasposte nel diritto comunitario.

3.15. Secondo il Comitato, ormai una organizzazione della sicurezza aerea a livello nazionale e la presenza di più sistemi di sicurezza sono anacronistiche in Europa ed è urgentemente necessaria una modifica del processo decisionale. I diversi sistemi di sicurezza, non armonizzati tra loro, devono essere sostituiti da un unico sistema valido per tutta l'Europa. Il Comitato propone di conferire ad Eurocontrol la competenza a definire — nell'ambito dell'Unione — standard uniformi per i sistemi di sicurezza aerea in materia di tecnologie da utilizzare ed introdurre norme uniformi riguardanti i procedimenti da seguire. Il presupposto principale per ottenere rapidi miglioramenti nel settore della sicurezza aerea è l'introduzione di una tecnologia unica per l'intero territorio dell'Unione ed una miglior cooperazione delle autorità nazionali competenti in materia di sicurezza. Un miglioramento a breve termine, per quanto riguarda i ritardi dovuti alla sicurezza dev'essere possibile anche in assenza di un'autorità europea centrale di sicurezza aerea. Il Comitato ritiene tuttavia giusto istituire, come obiettivo a lungo termine, un'autorità europea centrale di sicurezza aerea. Secondo il Comitato, per conferire maggiore flessibilità ai sistemi nazionali di sicurezza, va presa in esame la partecipazione di organismi privati, purché la loro qualità sia garantita.

3.15.1. Il Comitato si compiace dell'attivo contributo dato dalla Comunità all'istituzione dell'autorità europea in materia di sicurezza aerea (AESA), anche se non è stato ancora deciso se la AESA otterrà anche la competenza per il controllo del traffico aereo.

3.15.2. Uno studio compiuto da Eurocontrol presenta le seguenti conclusioni sui problemi di sicurezza: nel 1998 il 28 % (controllo del traffico aereo in viaggio) + il 4 % (controllo del traffico aereo a terra) dei ritardi, ovvero il 32 % dei ritardi diretti, è stato causato da problemi di sicurezza. Il riparto proporzionale dei ritardi conseguenti, pari al 37 %, aumenta tale valore del 19 %. Insomma il 50-51 % del numero totale di ritardi è imputabile al settore della sicurezza aerea, mentre una percentuale pari al 13 % + 8 % (=20-21 %) è imputabile alle compagnie. Per il 1999 Eurocontrol teme un ulteriore peggioramento di tali dati.

3.16. Il Comitato approva l'intento della Commissione di esaminare a fondo il problema dell'inquinamento acustico e ambientale provocato dai trasporti aerei. Tra l'altro gli sforzi compiuti in materia condizionano, oltre alla responsabilità in materia ambientale, anche l'accettazione dei trasporti aerei da parte dell'opinione pubblica. In questo settore quindi la tutela dell'ambiente assume da tempo grande rilievo. Finora però le divergenze tra gli standard locali, per es. in materia di emissioni di gas di scarico, hanno impedito uno sviluppo tecnologico finalizzato all'introduzione di nuovi motori. L'introduzione di una tassa sul kerosene non è uno strumento adatto ad evitare distorsioni della concorrenza, a meno che non sia attuata su scala mondiale, in tutti gli Stati membri dell'ICAO.

3.17. Gli svantaggi della frammentazione descritta dalla Commissione possono essere ovviati dallo sviluppo di effetti sinergici mediante la formazione di alleanze internazionali.

3.18. Il Comitato non può condividere quanto affermato dalla Commissione riguardo all'applicazione delle regole europee di concorrenza alle alleanze tra vettori. Tali alleanze possono consentire ai vettori di rispondere meglio alle esigenze dei clienti, ad es. offrendo una rete più ampia di collegamenti coordinati. Poiché ciò è più vantaggioso per il cliente rispetto all'offerta di una singola compagnia, le alleanze vanno giudicate favorevolmente dal punto di vista della politica di concorrenza. Va però verificato che l'abuso di una posizione dominante sul mercato non provochi l'espulsione dal mercato delle compagnie aeree di dimensione ridotte.

3.19. Nel prendere in esame diverse alleanze attive nella zona dell'Atlantico settentrionale, la Commissione dell'UE sulla concorrenza ha utilizzato una nozione di «mercato» ristretta e basata sulle singole rotte, che non corrisponde più alle condizioni concorrenziali attuali. Giustamente le autorità statunitensi prendono invece in considerazione il mercato nel suo complesso, dato che sulle rotte oggetto di critiche da parte della Commissione la maggior parte dei passeggeri è soggetta ad uno scalo intermedio. È quindi necessaria un'armonizzazione delle politiche europea ed americana in materia di concorrenza.

3.20. Poiché la Commissione europea punta alla conclusione di un accordo cosiddetto «dei cieli aperti» tra l'UE e gli USA, il Comitato ritiene opportuno attendere la fine dei relativi negoziati per verificare se le alleanze tra vettori attive nella zona dell'Atlantico settentrionale siano compatibili con le regole europee in materia di concorrenza.

3.21. Il Comitato condivide i motivi che inducono la Commissione a perseguire negoziati con gli Stati Uniti su un accordo «dei cieli aperti». Le compagnie statunitensi sono favorite in maniera ingiustificata dai trattati bilaterali vigenti, in quanto, al contrario di quelle europee, sono autorizzate a partire da qualsiasi aeroporto degli USA verso quasi tutti gli

⁽¹⁾ Parere del Comitato sulla liberalizzazione dei servizi di terra, GU C 301 del 13.11.1995, pag. 28.

aeroporti europei. I vettori europei invece, sempre secondo i trattati bilaterali, possono effettuare voli verso gli USA solo in partenza da un aeroporto del proprio Stato membro. Questa disparità di trattamento andrebbe eliminata al più presto nel quadro dei negoziati su un accordo «dei cieli aperti» con gli Stati Uniti.

3.22. L'avvio di una nuova tornata di negoziati nell'ambito dell'Accordo generale sul commercio e sui servizi (GATS) dovrebbe essere sfruttata per includervi i trasporti aerei e per creare un ambiente armonizzato per il settore per quanto riguarda, ad es., i diritti di sorvolo, l'attribuzione degli orari e i servizi aeroportuali. Inoltre potrebbe essere perseguita una graduale liberalizzazione del trasporto aereo di merci.

3.23. Per quanto riguarda la trasparenza del mercato, i trasporti aerei non dovrebbero essere gravati in misura maggiore rispetto ad altri rami dell'economia. La concorrenza tra gli intermediari professionali nel settore dei viaggi basta già a garantire al mercato una trasparenza adeguata.

3.24. A volte lo «wet leasing» (noleggio del mezzo munito di carburante ed equipaggio) di aerei di paesi terzi è necessario per ragioni di flessibilità del servizio. Il Comitato richiede l'adozione di linee guida dell'UE che, nell'interesse di una concorrenza armonizzata, ammettano lo «wet leasing» di aerei solo in casi eccezionali e per periodi limitati. Al fine di escludere eventuali abusi, andrebbe posta la condizione della conformità dell'aereo noleggiato ai requisiti minimi ambientali e di sicurezza vigenti nell'UE. A questo proposito si dovrebbe riflettere su una procedura di autorizzazione realizzabile.

3.25. Il problema dell'attribuzione degli orari, segnalato dalla Commissione, è frutto dell'insufficiente capacità degli aeroporti. Ne soffrono non solo le compagnie nuove arrivate ma anche quelle già insediate negli aeroporti, cui è negata ogni possibilità di crescita. Il problema deve venir attenuato incrementando la capacità degli aeroporti, ma dovranno ovviamente continuare ad esservi meccanismi per l'attribuzione degli slot orari. La Commissione ha annunciato in una relazione su tale tematica che il Comitato avrà la possibilità di esprimere la propria opinione in proposito, cosa che il Comitato si ripropone, anche se sin d'ora fa notare che debbono essere assicurate pari opportunità a tutte le Compagnie aeree.

3.26. Per poter far fronte alla concorrenza mondiale, anche le compagnie aeree europee devono poter offrire ai propri clienti programmi di incentivazione della fedeltà, in quanto tali programmi sono utilizzati da tutte le grandi compagnie e limitarne la possibilità di utilizzo comporterebbe uno svantaggio concorrenziale.

4. Conclusioni

4.1. Per esigenze di qualità del servizio e di sicurezza, il Comitato ritiene urgentemente necessario introdurre possibilità di formazione ulteriore e fissare contenuti formativi minimi validi nell'intera UE per tutti gli occupati nel settore, sorvegliandone l'applicazione.

4.2. Il Comitato ritiene indispensabile unificare su scala europea i sistemi di sicurezza aerea e rafforzare Eurocontrol. A giudizio del Comitato, dovrebbe essere conferita ad Eurocontrol la competenza normativa in materia di tecnologie da utilizzare e di procedimenti da seguire da parte dei sistemi di sicurezza nazionali, i quali dovrebbero essere organizzati come avviene nel settore privato. Solo così sarà possibile ottenere una riduzione dei ritardi dovuti a motivi di sicurezza.

4.3. A giudizio del Comitato dovrebbe essere dato maggiore peso all'osservanza delle norme di sicurezza nei trasporti aerei poiché — stando alle previsioni — nei prossimi anni l'importanza del settore continuerà a crescere sensibilmente.

4.4. Il Comitato si compiace della volontà della Commissione di affrontare gli aspetti ambientali dei trasporti aerei in una comunicazione. Un altro tema che la Commissione dovrebbe trattare è il miglioramento dei collegamenti esistenti in Europa tra i diversi vettori, in particolare fra i trasporti aerei e quelli ferroviari. L'intermodalità dei vettori permetterebbe di realizzare numerosi passi in avanti in campo ambientale, a beneficio dei consumatori.

4.5. Secondo il Comitato i diritti dei passeggeri debbono essere sanciti chiaramente e per via giuridica. Il mancato imbarco, i ritardi o qualsiasi svantaggio a carico del passeggero debbono consentirgli di agire in giudizio contro il responsabile. Deve finalmente entrare in vigore, migliorata in questo senso, la direttiva sul sistema di compensazione in caso di danno all'utente.

4.6. Il Comitato è pienamente favorevole alla conclusione tra l'UE e gli USA di un accordo «dei cieli aperti» volto ad eliminare lo svantaggio delle compagnie europee rispetto a quelle americane.

4.7. A parere del Comitato, in tal modo si andrebbe incontro sia agli obiettivi della Commissione, sia agli interessi dei consumatori, dei lavoratori e dei datori di lavoro in Europa, nel senso di un dialogo sociale che dovrà continuare anche in futuro.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

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 recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari (versione codificata)»

(2000/C 75/03)

Il Consiglio, in data 4 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 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 Braghin, in data 17 dicembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 26 gennaio 2000, nel corso della 369^a sessione plenaria, con 119 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva in oggetto si prefigge di codificare e quindi di sostituire le varie direttive per il riavvicinamento della legislazione degli Stati membri relativa ai medicinali veterinari succedutesi a partire dalle Direttive 81/851/CEE e 81/852/CEE del Consiglio del 28 settembre 1981.

1.1.1. L'intervento di codificazione mira alla semplificazione, alla chiarezza, alla trasparenza e alla corretta comprensione del diritto comunitario, ai sensi della decisione della Commissione del 1° aprile 1987 e delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992.

1.2. La nuova direttiva, che intende operare la codificazione delle norme espressamente indicate nell'Allegato II, parte A, contenente l'elenco delle direttive abrogate, deve essere approvata nel pieno rispetto del normale iter legislativo comunitario in conformità con la procedura prevista all'articolo 251 del Trattato.

1.3. La presente proposta di codificazione è elaborata sulla base dei testi degli atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, e nessuna modificazione di carattere sostanziale può essere apportata agli atti che ne fanno oggetto. L'elaborazione della Commissione raggruppa di conseguenza le norme citate apportandovi solo le modificazioni formali necessarie.

1.4. La Commissione ha tenuto conto che nel frattempo il Regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio⁽¹⁾ ha stabilito le procedure comunitarie per l'autorizzazione e la vigilanza dei medicinali per uso veterinario e istituito l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali⁽²⁾.

1.5. La presente proposta di codificazione relativa ai medicinali veterinari è stata elaborata in parallelo con la proposta di codificazione delle direttive relative ai medicinali per uso umano, su cui il Comitato ha già espresso il suo parere⁽³⁾.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato considera positiva l'opera di codificazione effettuata, che costituisce un punto di riferimento essenziale per le competenti autorità degli Stati membri. Essa risponde ad un'esigenza sentita da anni, finalmente inserita nel programma di lavoro della Commissione del 1998 ed ora giunta alla fase di proposta. Il Comitato auspica che il metodo di lavoro accelerato, pattuito con l'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, consenta la rapida adozione degli atti codificati in oggetto, in modo da permettere l'entrata in vigore della direttiva se non il 1° gennaio 2000, come previsto all'articolo 99, almeno entro il primo semestre del medesimo anno.

2.2. La codificazione è completa in quanto comprende anche la Direttiva 90/677/CEE relativa ai medicinali veterinari ad azione immunologica, e la Direttiva 92/74/CEE relativa ai medicinali omeopatici veterinari. Completa infine il testo l'Allegato I relativo a «Norme e protocolli analitici, di innocuità, preclinici e clinici in materia di sperimentazione dei medicinali veterinari».

2.3. Il testo codificato mantiene la terminologia utilizzata nelle direttive originali, senza tener conto dell'evoluzione intervenuta nel frattempo, in particolare delle Guidelines pubblicate dal Comitato per i medicinali veterinari⁽⁴⁾. Poiché nelle versioni più recenti delle abrogate direttive si riscontra già l'applicazione della terminologia di uso corrente, ne deriva che esistono termini differenziati per esprimere il medesimo concetto nelle diverse lingue. Il Comitato pertanto suggerisce di utilizzare in tutte le lingue i termini aggiornati e ormai di utilizzazione universale, ritenendo tale modificazione formale e non sostanziale.

2.3.1. In particolare il Comitato, ai fini di un efficace funzionamento del sistema di farmacovigilanza, ritiene utile applicare prioritariamente tale suggerimento per il termine

⁽¹⁾ GUL 214 del 24.8.1993.

⁽²⁾ Regolamento già citato e Direttiva 93/40/CEE su cui il Comitato ha già espresso il suo parere (GU C 269 del 14.10.1991).

⁽³⁾ GU C 368 del 20.12.1999, pag. 3.

⁽⁴⁾ Comitato istituito nell'ambito dell'Agenzia Europea di valutazione dei medicinali, ex Regolamento (CEE) n. 2309/93, con i compiti specificati nella Direttiva 93/40/CEE, articolo 1 punto 10.

«reazione avversa» anziché «effetto collaterale» o «effetto indesiderato», i quali non sono ormai più di uso corrente a livello internazionale. Infatti facilitando il recepimento dell'evoluzione intervenuta nella trasposizione della direttiva in leggi nazionali si garantisce che il quadro normativo sia realmente omogeneo.

2.3.2. Il Comitato auspica inoltre che siano utilizzati sempre e solo gli stessi termini per indicare un concetto, quali per esempio «autorizzazione alla messa in commercio», «titolare di autorizzazione», «riassunto delle caratteristiche del prodotto», «salute pubblica».

2.3.3. Il testo dell'Allegato I presenta alcune discrepanze nelle diverse lingue, quanto ai termini usati, per problemi di traduzione dalla lingua base, che ne rendono talora difficile la comprensione ai fini applicativi: sarebbe opportuno verificare l'omogeneità delle traduzioni evidenziando e giustificando le modifiche conseguenti rispetto ai testi di partenza in apposite note o in specifico allegato, data la tecnicità dei punti e la rilevanza per un corretto allestimento del dossier registrativo.

2.3.4. I testi nelle varie lingue probabilmente non sono sempre coincidenti, per una non perfetta traduzione sin dal documento originale. Il Comitato invita la Commissione a modificare gli articoli eventualmente trasposti in modo non perfetto già in origine dalla lingua di riferimento, approfittando della presente codificazione, sempre tenendo conto dell'evoluzione terminologica avvenuta.

2.4. Il Comitato, consapevole dell'importanza della presente codificazione al fine di armonizzare le norme che regolano il settore e di una puntuale trasposizione della Direttiva nelle legislazioni nazionali, suggerisce alla Commissione di verificare, eventualmente istituendo un team di esperti rappresentanti tutte le lingue ufficiali dell'UE, l'impiego coerente ed omogeneo dei termini tecnici, e in particolare richiama l'attenzione sui seguenti:

- reazioni avverse / effetti collaterali negativi;
- medicinale veterinario / prodotto medicinale / specialità medicinale;
- titolare dell'autorizzazione alla messa in commercio / titolare di autorizzazione / «applicant»;

— salute pubblica / salute dell'uomo / salute dell'animale.

2.5. Il Titolo VII affronta il tema della farmacovigilanza, un campo in cui le norme comunitarie non sembrano uniformemente e pienamente applicate. Il Comitato auspica che siano chiariti contenuti e metodologie di applicazione, e che la farmacovigilanza, data la sua rilevanza ai fini della tutela della salute pubblica, sia posta tra le priorità nell'implementazione della legislazione vigente.

2.6. Anche nel settore dei farmaci veterinari persistono «interpretazioni divergenti delle amministrazioni nazionali, una certa reticenza a fare affidamento sulla valutazione scientifica di altri Stati membri, una lunghezza delle procedure amministrative nazionali, fattori che non hanno permesso di usufruire completamente dei vantaggi delle nuove procedure autorizzative»⁽¹⁾. Il Comitato invita la Commissione, nell'elaborazione di nuove misure che tengano conto dell'esperienza acquisita, a far sì che l'applicazione del concetto di rischio/beneficio sia sempre il punto di riferimento in ogni valutazione scientifica dei dati a supporto delle domande di autorizzazione all'immissione in commercio.

2.7. Il Comitato auspica che nuove misure siano proposte per gli alimenti medicamentosi (non rientranti come tali nella presente direttiva), in modo da assicurarne la purezza dei principi attivi, le specifiche di qualità, le procedure di fabbricazione, i controlli, e che la miscela di medicinale/i veterinario/i ed alimento/i risponda a precisi criteri qualitativi a tutela della sanità pubblica e del benessere animale.

2.8. Il Comitato auspica che la Commissione, procedendo al riesame globale del sistema registrativo in parallelo a quanto previsto per i farmaci umani nel 2001, facilitata dal rilevante e apprezzabile sforzo di codificazione attualmente operato, abbia come obiettivi prioritari una più semplice definizione delle specifiche relative alla qualità, sicurezza ed efficacia; la reale applicazione delle linee guida stilate dal Comitato delle specialità veterinarie (CVMP), trasformandole in parte integrante della nuova legislazione ove opportuno; la garanzia di libertà di scelta delle procedure autorizzative (centralizzate o mutuo riconoscimento), al fine di garantire un'ampia disponibilità di prodotti per le varie specie animali, anche minori, tenendo presente la priorità assoluta della tutela della salute pubblica e dell'evoluzione del concetto del benessere animale.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione sulle procedure comunitarie di autorizzazione all'immissione in commercio dei medicinali (GU C 229 del 22.7.1998).

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante quarta modifica del Regolamento (CE) n. 1626/94 che istituisce misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo e quarta modifica del Regolamento (CE) n. 850/98 per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame»

(2000/C 75/04)

Il Consiglio in data 18 gennaio 2000 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 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 E. Chagas il 12 gennaio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 gennaio 2000, nel corso della 369ª sessione plenaria, con 113 voti favorevoli, 1 contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con i Regolamenti (CE) n. 1626/94⁽¹⁾ e 850/98⁽²⁾, il Consiglio ha adottato misure tecniche di protezione delle risorse ittiche nel Mediterraneo e di protezione del novellame.

1.2. La Commissione internazionale per la conservazione di tonnidi dell'Atlantico (ICCAT) ha raccomandato una serie di misure tecniche. Per tale motivo, la Comunità, membro di detta organizzazione e vincolata alle sue raccomandazioni, deve adeguare i suddetti regolamenti.

⁽¹⁾ GU L 171 del 6.7.1994, con un'ultima versione fornita dal Regolamento 782/98, GU L 113.

⁽²⁾ GU L 125 del 27.4.1998.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato approva la proposta all'esame.

2.2. L'obiettivo di questa quarta modifica è di proibire gli sbarchi di tonno rosso di età 0 e di peso inferiore a 3,2 Kg e non a 1,8 Kg come previsto precedentemente. Questo infatti impone la raccomandazione scientifica adottata dall'undicesima sessione straordinaria dell'ICCAT.

2.2.1. Riformulando l'articolo 3, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 1626/94, la stessa proposta modifica anche le date relative al divieto di pesca comunitaria al cianciuolo nel Mediterraneo.

2.2.2. Questa misura è stata adottata anche dal Consiglio generale per la Pesca del Mediterraneo (CGPM). Si spera dunque che tutti i paesi terzi che operano nel Mediterraneo rispettino questi periodi di fermo al fine di evitare una eccessiva pressione sul tonno rosso.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»

(2000/C 75/05)

Il Consiglio, in data 20 dicembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 36 e 37 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 12 gennaio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 gennaio 2000, nel corso della 369ª sessione plenaria, con 113 voti favorevoli e 7 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione: Contenuto della proposta della Commissione

1.1. La proposta della Commissione, che figura nel documento COM(1999) 631 def., mira a sostituire l'articolo 31, paragrafo 14 del Regolamento (CE) n. 1255/1999 concernente la competenza a modificare la lista di prodotti lattiero-caseari dell'Allegato II che possono beneficiare di restituzioni all'esportazione.

1.2. La base giuridica applicabile è costituita dagli articoli 36 e 37 del Trattato.

2. Osservazioni specifiche

2.1. La proposta mira ad estendere alla Commissione la competenza in materia di modifiche alla lista di merci elencate nell'Allegato II, attraverso l'inclusione dei prodotti lattiero-caseari che fruiscono delle restituzioni all'esportazione.

2.2. Si tratta quindi di modificare solo la procedura per consentire alla Commissione un'utilizzazione più efficace

delle risorse disponibili e creare così possibilità di gestione supplementari, allo scopo di meglio definire i prodotti che possono godere di restituzioni.

2.3. Così facendo, le proposte di modifica vengono approvate mediante procedura di comitato.

2.4. La modifica in oggetto renderà inoltre le procedure applicabili ai prodotti lattiero-caseari identiche a quelle vigenti per le restituzioni all'esportazione dei prodotti elencati nei regolamenti delle OCM nel settore dei cereali, dello zucchero, del riso e delle uova.

2.5. Tali modifiche non avranno alcuna ripercussione finanziaria.

3. Conclusioni

3.1. Il Comitato ritiene che la proposta vada approvata.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

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 alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro (settima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva 89/391/CEE)»

(2000/C 75/06)

Il Consiglio, in data 21 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 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 all'unanimità il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Etty in data 16 dicembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 26 gennaio 2000, nel corso della 369ª sessione plenaria, con 122 voti favorevoli, nessun voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

1. In linea generale il Comitato concorda con la Commissione sull'importanza di semplificare e chiarire la legislazione comunitaria, senza intaccare il livello di protezione. Ciò è senz'altro auspicabile per quanto riguarda le normative in materia di sicurezza e salute sul lavoro, poiché la struttura degli strumenti in vigore in tale settore è divenuta, in alcuni casi, molto complessa.

2. Il Comitato prende nota del fatto che l'opera di codificazione non prevede modifiche sostanziali della legislazione attuale.

3. Osserva inoltre che la decisione della Commissione del 1º aprile 1987 stabilisce che dopo dieci modifiche al massimo si dovrebbe procedere alla codificazione di tutte le misure

legislative (come regola minima). La direttiva relativa alla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici del 1990 è stata modificata quattro volte, ossia nel 1993, 1995, 1997 ed ancora nel 1997.

4. Il Comitato approva pienamente la proposta in esame.

5. Infine il Comitato rimanda a cinque raccomandazioni generali, riguardanti le codificazioni delle direttive in materia di sicurezza e salute, contenute nel proprio parere dello scorso 20 e 21 ottobre in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva 89/391/CEE)» (versione codificata) [COM(1999) 152 def. — 99/0085 (SYN)].

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Bozza di progetto di comunicazione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti relativi ai programmi di iniziativa comunitaria (PIC) per i quali gli Stati membri sono invitati a presentare proposte di contributo nel quadro dell'iniziativa Equal»

(2000/C 75/07)

La Commissione, in data 19 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al progetto di comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha adottato all'unanimità il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Sharma, in data 11 gennaio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 gennaio 2000, nel corso della 369^a sessione plenaria, con 122 voti favorevoli, nessun voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Base giuridica, contenuto e campo d'azione della proposta

1.1. La base giuridica per definire gli orientamenti relativi ai programmi di iniziativa comunitaria (PIC) deriva dal Trattato di Amsterdam, nel quale è stato inserito un nuovo titolo sull'occupazione, e che prevede una nuova strategia coordinata per l'occupazione in tutti gli Stati membri. Gli orientamenti sull'occupazione, basati sui quattro pilastri (occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità), una volta recepiti nei piani d'azione nazionali per l'occupazione (PAN) costituiscono il quadro per il sostegno finanziario a livello UE. L'obiettivo di questa iniziativa comunitaria, denominata Equal, è quello di promuovere nuovi mezzi per combattere tutte le forme di discriminazione e disparità sul mercato del lavoro. Questo nuovo approccio è una diretta conseguenza dell'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, che per la prima volta fornisce una base giuridica per combattere la discriminazione fondata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età o le tendenze sessuali, e dell'articolo 137 a favore dell'inclusione sociale. Equal terrà inoltre debito conto dell'integrazione dei richiedenti asilo sotto il profilo sociale e della formazione.

1.2. L'obiettivo della strategia europea per l'occupazione (SEO) è quello di realizzare un significativo aumento del tasso di occupazione in Europa su base durevole. Ciò può essere conseguito sviluppando le competenze e l'occupabilità di quanti si trovano attualmente esclusi dal mercato del lavoro, e tenendo conto dei bisogni di quanti sono già attivi nel mondo del lavoro, ma in settori vulnerabili, in modo tale da aggiornare e rinnovare le loro competenze. La comunicazione della Commissione sottolinea inoltre la necessità di ampliare la capacità imprenditoriale e di garantire un'eguale presenza di uomini e donne sul mercato del lavoro. Si deve agire per eliminare le sperequazioni, la discriminazione e l'esclusione che colpiscono sia i disoccupati che gli occupati.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato accoglie con favore l'impegno teso ad integrare Equal nella strategia europea per l'occupazione, e concorda sul fatto che un'azione innovativa in un contesto internazionale possa offrire molti vantaggi.

2.2. Il Comitato condivide il rilievo dato al coinvolgimento degli enti locali e regionali e la maggiore importanza attribuita al ruolo del mondo imprenditoriale (punto 6 del programma). Benché le precedenti azioni comunitarie abbiano già visto la partecipazione delle imprese, è necessario che esse vengano promosse da campagne di informazione e di sensibilizzazione per sottolineare il valore aggiunto ed i vantaggi legati al coinvolgimento delle società. Le imprese sono spesso demotivate, dato l'investimento in termini di tempo che comporta la burocrazia legata a tali iniziative. Non si deve tuttavia trascurare l'importanza del coinvolgimento delle ONG e delle parti sociali nei progetti e nel programma. Il potenziale di integrazione di Equal sarà enorme, e, per quanto gli enti locali e regionali rappresentino un fattore importante, anche gli altri settori avranno molti vantaggi da offrire, cosa che non va sottovalutata.

2.3. Si accoglie con favore la transizione verso progetti di tipo più strategico (punto 6), ben consolidati sia nel rispettivo quadro strategico che nel contesto locale/regionale. Si dovrebbe tuttavia mantenere la possibilità di appoggiare progetti mirati e su scala più ridotta, e si dovrebbero fare degli sforzi per integrare imprese di tutte le dimensioni, comprese le PMI, che costituiscono il motore dello sviluppo locale. Contrariamente ai progetti su grande scala, i progetti di piccole dimensioni possono fornire informazioni preziose, ma possono talvolta restare bloccati da dettagli di tipo organizzativo.

2.4. Il Comitato appoggia le iniziative destinate a garantire che Equal venga pienamente incorporato negli altri programmi UE (punto 8) nel campo dell'occupazione e in altri settori, e vorrebbe che questo stesso principio venisse esteso all'integrazione di Equal anche nelle politiche nazionali e regionali.

2.5. Nell'attuazione di Equal occorre garantire una debita presa in considerazione dell'uguaglianza tra i sessi (punto 9), e che altri aspetti relativi all'uguaglianza (origine etnica, età, handicap, ecc.) vengano trattati come questioni «orizzontali». Potrebbero essere esaminati alcuni temi che sollevano questioni discriminanti specifiche (nello stesso modo in cui il sesso viene considerata una tematica sia specifica che orizzontale), soprattutto in relazione agli handicap. La problematica degli

handicap ha tratto grandi benefici dal programma Horizon, ma rischia di diventare marginale se viene trattata solo in modo orizzontale.

2.6. Il Comitato è consapevole del fatto che le tematiche menzionate sono solo indicative (punto 9). Tuttavia, quelle attualmente proposte non coprono tutte le aree interessate e, in particolare, non riflettono in maniera adeguata gli argomenti attualmente interessati da Adapt. I temi definitivi dovrebbero essere maggiormente dettagliati, con spiegazioni più precise di ciò che si intende; le definizioni vaghe dei programmi precedenti hanno infatti creato confusione ed inefficienza.

2.7. La prassi della revisione periodica dei settori tematici (punto 11) dovrebbe essere concepita in modo tale da poter essere integrata senza difficoltà nell'attuazione del programma, senza creare ritardi o confusione.

2.8. I modelli di «partnership di sviluppo» (punto 12) devono essere realizzabili in tutti gli Stati membri. Di fondamentale importanza è l'aspetto strategico, nonché l'integrazione dei loro piani in altri programmi e politiche: ciò richiederà un approccio più sofisticato ai messaggi trasmessi ai potenziali candidati, nonché al processo di selezione stesso. Occorrerà inoltre un'informazione completa sulle priorità locali/regionali/nazionali, che costituirà un'ulteriore esigenza per l'assistenza tecnica a livello di Stati membri.

2.9. Il Comitato ha preso atto dell'azione congiunta del 29 aprile 1999, con cui il Consiglio ha riconosciuto l'opportunità di aiutare i richiedenti asilo destinati ad essere rimpatriati per mezzo di istruzione e formazione, in modo da offrire loro competenze utili nei rispettivi paesi d'origine⁽¹⁾. La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a far sì che nelle partnership di sviluppo (PS) di Equal si includa un'azione nei confronti dei richiedenti asilo.

2.10. Il Comitato appoggia le partnership con i paesi Phare, Tacis e Meda (punto 17). Le norme ed i regolamenti che disciplinano i rapporti tra le PS di Equal e altre fuori dall'Europa devono essere riviste e chiarite, per garantire che tutte le parti sappiano chiaramente cosa aspettarsi e quali siano le loro possibilità. Il numero minimo di partner dovrebbe essere ridotto a uno, ed è importante che tutti gli Stati membri adottino la stessa politica nei confronti dei requisiti transnazionali. Ciò dovrebbe essere chiaramente comunicato a tutte le parti, cosa che non avviene con le attuali iniziative.

⁽¹⁾ Azione comune del 26 aprile 1999 adottata dal Consiglio in base all'Articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa a progetti e misure di sostegno concreto per l'accoglienza e il rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo, compresa l'assistenza di emergenza alle persone fuggite in seguito ai recenti avvenimenti nel Kosovo: GU L 114 del 1.5.1999, pag. 2; cfr. Articolo 5, lettera c.

3. Osservazioni specifiche e raccomandazioni

3.1. II. Azioni nell'ambito dei PIC di Equal

Modelli per i tipi di azione

3.1.1. L'attuazione del modello proposto, che prevede tre azioni distinte per lo sviluppo delle PS (punto 21), dovrebbe essere quanto più fluida possibile, eliminando al massimo la burocrazia ed evitando ritardi nella transizione da una fase all'altra.

Istituire partnership di sviluppo

3.1.2. È fondamentale che, nel corso della breve fase di sviluppo (punto 25), siano disponibili informazioni sulla priorità della tematica, sulla situazione del mercato del lavoro ecc., e che ai potenziali candidati siano resi noti in modo chiaro i requisiti esatti. Importanti saranno anche gli agganci con le precedenti iniziative: occorre pertanto un ulteriore lavoro di diffusione inteso a garantire che le informazioni siano disponibili. Si dovrebbero inoltre creare agganci con altri programmi, in particolare con Leonardo. Ciò tuttavia non dovrebbe implicare che ad essere selezionati siano, in maniera più o meno esplicita, soltanto i candidati che hanno già avuto esperienze con Adapt e Occupazione.

Orientamenti per la selezione in vista dell'attuazione dei PIC

3.1.3. I criteri elencati al punto 26 dovranno essere integrati con informazioni supplementari, soprattutto in relazione ad approccio mirato, valutazione, diffusione e mainstreaming. Questi elementi sono così importanti per Equal che le partnership dovrebbero chiaramente dimostrare il proprio impegno fin dall'inizio.

L'accordo di partnership di sviluppo

3.1.4. L'accordo di partnership di sviluppo sarà un documento fondamentale. Le partnership dovrebbero disporre di orientamenti globali sul contenuto, nonché su come dovrebbe essere gestito per tutta la durata della partnership.

Cooperazione transnazionale

3.1.5. Occorrerebbe incoraggiare la flessibilità nei vari tipi di partnership transnazionali. Alcune dovrebbero essere partnership complete, mentre altre dovrebbero seguire la stessa tematica per tutta la durata del progetto. Prima di attuare le partnership, sarebbe opportuno che gli Stati membri in cui già esistono partnership transnazionali condividessero le informazioni e, possibilmente, partecipassero ad un processo decisionale comune.

3.1.6. Tutti gli Stati membri dovrebbero avere lo stesso approccio alla cooperazione transnazionale, per far sì che i partner non si trovino di fronte a politiche contraddittorie, cosa che ha provocato notevoli problemi negli attuali programmi Occupazione e Adapt.

Necessità di dimostrare il cofinanziamento

3.1.7. La dimostrazione del cofinanziamento disponibile (punto 33) dovrebbe essere rivista. Le norme attualmente in vigore in merito alla fonte di cofinanziamento ed i requisiti in materia di audit per dimostrarne l'esistenza (soprattutto nel caso delle PMI) stanno seriamente compromettendo il buon funzionamento di molti progetti e sono in chiaro contrasto con gli obiettivi delle iniziative comunitarie.

Applicazioni delle norme FSE

3.1.8. Si dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di ridurre — attraverso la semplificazione delle procedure e del linguaggio — gli oneri amministrativi legati all'applicazione delle norme del FSE (essenzialmente studiate per progetti annuali), passando a progetti pluriennali. Oltre ad estendere il calendario del progetto, dovrebbe essere anche possibile prevedere fin dall'inizio lassi di tempo più lunghi. Le proroghe potrebbero non essere concesse fino a uno stadio avanzato del progetto, e potrebbero essere associate ad un forte sovraccarico amministrativo. Sarebbe interessante consentire, per alcuni progetti, una durata anche di 5-6 anni, in modo da poterne dimostrare i risultati su un lasso di tempo più prolungato. Ciò è fondamentale per esaminare gli effetti duraturi delle azioni pilota.

Occorre valutare con attenzione le conseguenze di una maggiore flessibilità nei regolamenti FSE (punto 36), nonché trasmettere ai promotori messaggi molto chiari (soprattutto in relazione all'ammissibilità). Dovrebbe essere preso in considerazione l'impatto globale del FSE sulle iniziative, in quanto molte delle disposizioni che lo regolano non sono in linea con le azioni pilota transazionali e contrastano con lo spirito del programma ed il suo potenziale.

Diffusione delle buone prassi e mainstreaming delle attività

3.1.9. Il Comitato accoglie con favore la maggiore attenzione prestata alla diffusione (punto 37) ed all'integrazione nei programmi UE e nazionali. Sarebbe opportuno, in particolare, incoraggiare i legami con la politica nazionale e, a tal fine, esaminare la possibilità di introdurre adeguate strutture operative e di monitoraggio. Il finanziamento di un'ulteriore diffusione e mainstreaming (punto 38) costituisce un'evoluzione positiva, ma il processo decisionale ad esso legato dovrebbe essere più snello ed efficace.

Assistenza tecnica

3.1.10. Una gestione efficace ed efficiente del programma non può prescindere dall'assistenza tecnica (punti 40-42). Il Comitato ritiene che questa dovrebbe essere finanziata al 100 % (come per l'ufficio di assistenza tecnica a livello UE).

3.2. III. Azioni a livello europeo

Meccanismi per determinare un impatto a livello UE

3.2.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di procedere ad una rassegna tematica a livello UE e di effettuare una valutazione periodica del valore aggiunto determinato da Equal in relazione al PAN (Piano d'azione nazionale per l'occupazione), ma ritiene superfluo creare nuovi fori di discussione, oltre a quelli già esistenti. Sarà importante prestare maggiore attenzione ai messaggi da trasmettere ed ai loro destinatari: questo contesto inviterebbe ad iniziare con lo strumento invece che con il messaggio.

3.2.2. I ruoli e le responsabilità dell'ufficio di assistenza tecnica (punto 47) dovrebbero essere chiaramente specificati e tempestivamente comunicati a tutte le altre parti. Sarebbe inoltre opportuno chiarire i suoi rapporti con l'assistenza tecnica degli Stati membri.

3.3. IV. Preparazione del programma

Contenuto proposto per un PIC

3.3.1. Il PIC dovrebbe includere, oltre agli elementi di cui al punto 49, una revisione dettagliata della relazione tra Equal e l'attuazione di altri programmi UE e nazionali, nonché delineare le misure da prendere per garantire che essi interagiscano armoniosamente. Gli Stati membri dovrebbero studiare le azioni da intraprendere per ridurre la sovrapposizione ed i conflitti di priorità, pervenendo così, in fase di attuazione, alla massima sinergia.

Piano finanziario proposto per un PIC

3.3.2. Il piano finanziario proposto (punto 50) dovrebbe essere più semplice rispetto a quello attualmente usato, per evitare che il programma debba poi subire modifiche lunghe e controproducenti.

3.3.3. Le percentuali di intervento per le partnership di sviluppo dovrebbero essere riviste, e si dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di introdurre percentuali più elevate per progetti ad alto contenuto sperimentale. Un'alternativa sarebbe quella di definire tassi variabili nel tempo, in modo che i progetti possano essere avviati con le risorse del FSE, per passare dopo ai livelli di cofinanziamento fissati. Ciò consentirebbe di verificare più accuratamente anche la sostenibilità, e quindi il potenziale di mainstreaming, delle operazioni del progetto.

3.3.4. Sarebbe opportuno rivedere le modalità di monitoraggio e valutazione (punto 51): esse dovrebbero garantire che i dati statistici propri del FSE vengano modificati per includere elementi che tengano conto dell'innovazione e delle azioni pilota. Si dovrebbe inoltre riservare alle partnership di sviluppo un monitoraggio molto più rigido quanto al tipo di valutazione che esse dovrebbero effettuare, con l'inclusione di alcuni elementi comuni per agevolare i raffronti.

3.3.5. Anche il processo di audit dovrebbe essere rivisto, ponendo l'accento fin dall'inizio sulla necessità di informazioni accurate e precise, e sull'uso di sistemi comuni, piuttosto che sull'approccio evolutivo «caso per caso» attualmente usato.

Calendario per la presentazione e l'approvazione dei piani PIC

3.3.6. Il calendario per la presentazione e l'approvazione dei piani PIC (punto 53), a tutti i livelli, dovrebbe essere rivisto alla luce dei probabili eventi, cosa della quale il programma deve tener conto. Gli attuali programmi troppo spesso hanno calendari fittizi, che, come tutte le parti sanno, non possono essere rispettati nella pratica. Ciò mette a repentaglio l'efficacia dei programmi e la loro reputazione.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

Monitoraggio e valutazione dei programmi nazionali

3.3.7. Sarebbe opportuno rafforzare il ruolo dei comitati di sorveglianza (punto 55) attraverso strutture che garantiscano una partecipazione di qualità e la creazione di relazioni efficaci con altri organismi importanti.

3.3.8. Come detto sopra, il monitoraggio a livello del programma (punto 56) dovrebbe essere rivisto e reso più adeguato alla natura innovativa e transnazionale del programma stesso, attraverso l'inclusione di indicatori di risultati e l'acquisizione di esperienze meno «tangibili», senza limitarsi all'enumerazione dei risultati «lordi».

3.3.9. Il calendario per la valutazione del programma (a livello nazionale e UE) dovrebbe garantire che le informazioni siano disponibili in tempo utile per influenzare la futura evoluzione e non pervengano troppo presto o con eccessivo ritardo.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che chiarisce il Regolamento del Consiglio (CE) n. 2223/96 in ordine ai principi di registrazione delle imposte e dei contributi sociali»

(2000/C 75/08)

Il Consiglio, in data 14 gennaio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 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 Vasco Cal relatore generale del parere.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 gennaio 2000, nel corso della 369^a sessione plenaria, con 79 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Sistema europeo dei conti (SEC) definisce l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri o disavanzo pubblico. Si tratta di un concetto importante nel quadro del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi che disciplina il Patto di stabilità e di crescita. Per le esigenze del Protocollo, è necessario poter calcolare rapidamente il disavanzo pubblico di ciascuno Stato membro in maniera trasparente e comparabile.

1.2. In tale contesto, taluni Stati membri dichiarano le imposte e i contributi effettivamente dovuti (in base ai ruoli e alle dichiarazioni), mentre altri dichiarano gli importi effettivamente percepiti. Le dichiarazioni di quest'ultimo tipo vengono presentate con notevole ritardo, mentre nelle prime figurano importi che non saranno mai riscossi, in quanto corrispondono a imposte non versate per motivi di insolvibilità, fallimento, ecc.

1.3. La Commissione propone pertanto «che le imposte e i contributi sociali registrati nel sistema non includano gli importi non suscettibili di essere riscossi e che, di conseguenza,

le imposte e i contributi sociali registrati sulla base del fattore generatore siano, per un periodo ragionevole, equiparati agli importi corrispondenti effettivamente riscossi.»

1.4 In pratica, la Commissione propone che a ogni categoria di imposte e di contributi sociali registrata nel sistema sia attribuito un coefficiente correttore al fine di eliminare gli importi che di solito non vengono percepiti. Per quanto riguarda le dichiarazioni effettuate sulla base del gettito, la Commissione invita a garantire che gli importi in questione vengano attribuiti esattamente ai periodi e alle attività a cui si riferiscono.

2. Osservazioni del Comitato economico e sociale

2.1. Il Comitato approva il principio alla base della proposta di regolamento e auspica che il Consiglio adotti quest'ultima rapidamente, ove possibile nel corso dell'attuale presidenza portoghese.

2.2. Il Comitato sottolinea che gli importi delle imposte e dei contributi sociali non percepiti, i quali si aggirano intorno al 2 % del PNL, sono relativamente esigui. Tuttavia, la loro consistenza diviene più evidente se li si mette a confronto con i disavanzi che gli Stati membri dovrebbero ridurre nel quadro dei rispettivi programmi di stabilità e di crescita, e che sono altresì dell'ordine del 2 %.

2.3. Il Comitato insiste su un'applicazione rigorosa dei coefficienti a seconda delle categorie di imposte e di contributi sociali: infatti, un coefficiente globale non solo pregiudichereb-

be la trasparenza e la comparabilità delle cifre tra gli Stati membri, ma renderebbe ancora più difficile intraprendere gli studi necessari per avviare un'armonizzazione fiscale progressiva nell'Unione europea.

3. Osservazioni specifiche

3.1. *Articolo 3, lettera a)*

Il Comitato insiste affinché i coefficienti siano determinati sulla base non solo dell'esperienza acquisita, ma anche delle situazioni previste che potrebbero ripercuotersi sul contesto macroeconomico.

3.2. *Articolo 3, lettera b)*

Il Comitato accoglie con favore questa disposizione, intesa a garantire che le imposte e i contributi sociali vengano attribuiti in maniera rigorosa ai periodi e alle attività a cui si riferiscono. È molto importante che vi sia una continuità nell'applicazione dei principi enunciati.

3.3. *Attuazione*

Per gli Stati membri che ancora non applicano l'articolo 3, e i cui risultati attuali si discostano da quelli che avrebbero ottenuto applicandolo, è necessario prevedere un periodo transitorio che non superi i due anni.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

La Presidente
del Comitato economico e sociale
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto — disposizioni transitorie concesse alla Repubblica d'Austria e alla Repubblica portoghese»

(2000/C 75/09)

Il Consiglio, in data 13 gennaio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 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 nominare Mario Sepi relatore generale, incaricandolo di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale nel corso della 369^a sessione plenaria del 26 e 27 gennaio 2000 (seduta del 26 gennaio), ha adottato con 84 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Il Comitato approva la proposta della Commissione di concedere, alla Repubblica d'Austria una proroga del provvedimento che, in deroga all'articolo 28, par. 2 della sesta Direttiva IVA (77/388/CEE), le consentiva di applicare, fino al 31 dicembre 1998, un'aliquota ridotta per la locazione di beni immobili ad uso residenziale.

1.1. Il Comitato prende atto delle ragioni addotte dalla Repubblica d'Austria nel richiedere questa proroga (comunque limitata al periodo transitorio di cui all'articolo 28 terdecies della citata sesta direttiva IVA) e condivide l'opinione della Commissione che, trattandosi di locazioni di beni immobili ad uso residenziale, il rischio di distorsione di concorrenza debba considerarsi inesistente.

2. Il Comitato approva ugualmente la proposta della Commissione di concedere alla Repubblica del Portogallo una proroga del provvedimento che, anch'esso in deroga all'articolo 28, par. 2 della citata sesta direttiva IVA, gli consentiva di applicare, fino al 31 dicembre 1991, un'aliquota ridotta per il settore della ristorazione.

2.1. Anche in questo caso il Comitato ritiene validi gli argomenti addotti dalla Repubblica del Portogallo per la reintroduzione dell'aliquota ridotta (limitata al periodo transitorio fissato dall'articolo 28 terdecies della sesta direttiva IVA) e considera, insieme alla Commissione, inesistente il rischio di distorsione di concorrenza, trattandosi di servizi di ristorazione ed essendo la misura limitata ad un solo Stato membro.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

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 recante modifica della Direttiva 91/308/CEE del Consiglio del 10 giugno 1991 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite»

(2000/C 75/10)

Il Consiglio, in data 5 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta 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 Pelletier, in data 10 gennaio 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 gennaio 2000, nel corso della 369ª sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 11 voti contrari e 10 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel parere del 19 settembre 1990 in merito alla prima direttiva sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite⁽¹⁾, il Comitato aveva dato pieno sostegno al potenziamento della repressione delle gravi attività criminali condannate dalla comunità internazionale, in particolare quelle legate al traffico di stupefacenti.

1.2. Diverse osservazioni formulate nel suddetto parere erano state poi accolte.

1.3. Il Comitato aveva inoltre approvato l'istituzione dei meccanismi fondati sull'uso dell'informazione proveniente dal passaggio obbligato attraverso i circuiti bancari e, in generale, attraverso gli enti finanziari.

1.4. Dal 1991, anno di applicazione della prima direttiva, il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo non hanno praticamente mai smesso di chiedere un inasprimento della lotta alla criminalità organizzata e la creazione di un apposito programma d'azione globale accompagnato da raccomandazioni concrete (cfr. in particolare le risoluzioni del Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996 e il programma d'azione del Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997).

1.5. Di recente, il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha dedicato gran parte delle sue raccomandazioni alla lotta contro la criminalità su scala europea.

1.6. Oltre a tali raccomandazioni volte a rafforzare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri, il Consiglio ha dedicato un capitolo all'azione specifica di lotta contro il riciclaggio di denaro, chiedendo di adottare quanto prima la proposta di modifica della direttiva oggetto del presente parere.

1.7. La Commissione ha recentemente pubblicato un'importantissima comunicazione sul Piano d'azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004)⁽²⁾, che sarà anch'essa oggetto di un progetto di parere del Comitato.

2. Osservazioni generali

2.1. Il fenomeno del riciclaggio dei proventi di attività illecite perturba, a causa della sua ampiezza, il funzionamento del sistema finanziario mondiale.

2.2. L'origine dei fondi che si trovano al centro di questo traffico è estremamente varia. Clamorosamente evidente quando si tratta della sottrazione degli aiuti internazionali erogati dall'FMI a paesi quali la Russia, essa risulta più difficile da ricostruire quando i fondi provengono da dispositivi finanziari complessi posti in essere da «laboratori giuridici» specializzati, strettamente collegati con i paradisi offshore, che sono sottratti alla disciplina e ai controlli che l'Unione europea e una parte del mondo occidentale si sforzano di istituire da un decennio.

2.3. Dall'adozione della direttiva del 1991, il potenziamento degli strumenti messi in opera per lottare contro il riciclaggio di denaro è stato senza dubbio impressionante.

2.4. Resta, tuttavia, necessario confrontare l'azione concreta e le intenzioni esplicite dell'Unione europea in questo campo con i risultati conseguiti in termini di volume del traffico e con la valutazione dei benefici che ne derivano.

2.5. Nel parere del 1990 e basandosi sulle informazioni disponibili, il Comitato aveva stimato l'importo del traffico di stupefacenti tra i 300 e i 500 miliardi di dollari. Stando alle statistiche dell'ONU e alle informazioni fornite dal GAFI — Gruppo d'azione finanziaria sul riciclaggio di capitali (Financial Action Task Force-FATF), questo traffico, lungi dal diminuire, dovrebbe raggiungere attualmente l'8 % del commercio mondiale. Il riciclaggio di denaro sporco rappresenterebbe invece fra il 2 % e il 5 % del PIL mondiale, ogni anno, vale a dire oltre mille miliardi di dollari.

⁽¹⁾ GU C 332 del 31.12. 1990, pag. 26.

⁽²⁾ COM(1999) 239 def.

2.6. Concentrandosi sul riciclaggio del denaro legato al traffico di stupefacenti, l'azione comunitaria e quella degli Stati membri finiscono col perdere di vista l'assoluta necessità di combattere all'origine, vale a dire sul terreno, il fenomeno della vendita di stupefacenti, mentre tutta la catena delle operazioni di riciclaggio si basa sulla vendita al dettaglio di droghe alle persone con problemi di tossicodipendenza.

2.7. La lotta contro il riciclaggio di proventi di attività illecite non può prescindere dalla battaglia contro i collettori di fondi, che agiscono nell'ambito della criminalità organizzata, e quindi con strutture complesse, o che operino nell'ambiente più semplice ed esteso degli spacciatori, che incassano somme modeste, ma in numero estremamente elevato, corrispondenti al prezzo delle dosi di droga vendute a quelle persone che nella loro sfortunata condizione di tossicodipendenti sono all'origine del processo di riciclaggio⁽¹⁾.

2.8. Pur riconoscendo che la repressione dei traffici illeciti da parte delle forze di polizia e del sistema giudiziario è in primo luogo di competenza degli Stati e non rientra nel campo di applicazione della direttiva sottoposta al suo esame, il Comitato deplora che quest'ultima non metta in risalto il nesso evidente che esiste fra la repressione dei traffici illeciti ad opera delle forze di polizia e del sistema giudiziario e quella del riciclaggio dei loro profitti. Quest'ultima è indispensabile. Gli intermediari finanziari, malgrado l'impegno dispiegato, non possono sostituirsi al complesso del dispositivo di polizia e giudiziario e non è questo il loro ruolo.

2.9. Dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre di quest'anno sembra decisamente emergere un orientamento in tal senso, con la raccomandazione di istituire una Task Force operativa europea dei capi della polizia, incaricata di scambiare, in cooperazione con l'Europol, esperienze, migliori prassi e informazioni sulle tendenze attuali della criminalità transnazionale e di contribuire alla predisposizione di azioni operative⁽²⁾.

2.10. Nel parere del 1990, il Comitato aveva già notato che «un'armonizzazione della prevenzione del consumo di stupefacenti è il complemento indispensabile della proposta di direttiva».⁽³⁾

2.11. Il Comitato condivide totalmente la preoccupazione della Commissione di estendere al maggior numero possibile di paesi l'azione del GAFI al fine di creare una rete globale di lotta contro il riciclaggio.

2.12. A tale proposito, l'azione del GAFI, volta a definire criteri che permettano d'individuare i paesi e i territori il cui atteggiamento può essere considerato di «non collaborazione» nella lotta contro il riciclaggio di proventi di attività illecite, appare un elemento fondamentale del piano d'azione. Il GAFI sta attualmente compilando l'elenco di tali paesi e prevede di pubblicarlo a metà del 2000.

2.13. Il Consiglio europeo di Tampere ha sottolineato la necessità di raggiungere accordi con centri «offshore» di paesi terzi al fine di garantire quella cooperazione efficace e trasparente raccomandata dal GAFI.

2.14. Il Comitato, convinto che la lotta anti-riciclaggio debba essere considerata nella sua dimensione mondiale, si rammarica del fatto che il Consiglio e la Commissione non diano maggiore spazio alle azioni concertate con le Nazioni Unite e con il Fondo Monetario Internazionale (FMI).

2.15. Nell'ultima riunione annuale tenutasi nel settembre 1999, il Fondo Monetario Internazionale ha ribadito la sua volontà di lottare contro la criminalità organizzata, il traffico di droga ed il riciclaggio del denaro. Il Comitato giudica assolutamente necessaria una maggiore concertazione tra l'Unione europea e il Fondo Monetario Internazionale, in quanto quest'ultimo è l'unica istituzione in grado di estendere sul piano internazionale misure di lotta paragonabili a quelle comunitarie.

2.16. Il Comitato approva il progetto di imporre all'Unione europea uno standard molto elevato di vincoli, che vanno al di là del semplice aggiornamento delle 40 raccomandazioni del GAFI, coinvolgendo più attivamente taluni settori nella lotta al riciclaggio dei proventi di attività illecite. I settori finanziari oggetto della direttiva del 1991, va osservato, sono stati obbligati a definire, per il loro personale, sia dei codici di comportamento sia delle particolareggiate istruzioni per l'applicazione della direttiva. Non c'è dubbio che i nuovi settori interessati avranno anch'essi gli stessi problemi di chiarimento.

2.17. Il Comitato ritiene infine imprescindibile l'inserimento delle norme in materia di lotta contro il riciclaggio nell'acquis comunitario per i paesi candidati all'adesione. Una trascrizione puramente formale della direttiva negli ordinamenti nazionali dei paesi candidati, nel quadro dell'acquis comunitario, sarebbe insufficiente in mancanza di misure concrete atte a garantirne l'applicazione (rafforzamento degli strumenti a disposizione delle forze di polizia e del sistema giudiziario, partecipazione alle azioni del GAFI, dell'Interpol, di Tracfin e via dicendo).

2.18. Il rafforzamento dell'assistenza tecnica fornita dalla Commissione ai paesi candidati all'adesione, in questo ambito, dovrebbe costituire una componente essenziale degli accordi di partenariato.

2.19. Il Comitato richiama in modo particolare l'attenzione della Commissione sul delicato periodo del passaggio all'euro che potrebbe rivelarsi propizio al cambio di contanti derivanti dal riciclaggio. Benché il limite per le somme da dichiarare sia fissato a 15 000 euro, sarà molto facile aggirare tale regola,

(1) Cfr. la Comunicazione della Commissione relativa a un piano di azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004) e il parere del Comitato presentato da Hassett in merito (CES 1127/99).

(2) Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, in data 15 e 16 ottobre 1999.

(3) Cfr. il punto 1.5 del parere in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite» GU C 332 del 31.12.1990, pag. 86.

presentando richieste di conversione inferiori al plafond in diversi istituti. In ogni caso sarà difficile distinguere le banconote tesaurizzate dal denaro sporco che si vuole riciclare.

2.20. Un'adeguata comunicazione da parte delle autorità investigative alle banche sull'esito delle loro segnalazioni dovrebbe incrementare la motivazione del personale e la qualità delle segnalazioni. Dovrebbe inoltre permettere alle banche di valutare l'adeguatezza del loro sistema di formazione. Infine, dovrebbe impedire alle banche stesse di effettuare inavvertitamente delle operazioni di riciclaggio. Nel suo insieme, un buon sistema di feedback darebbe più efficacia alla lotta contro il riciclaggio di denaro.

2.21. Naturalmente le autorità nazionali sono legate al segreto istruttorio. Un'efficiente azione d'informazione delle banche dovrebbe comprendere, per lo meno, informazioni di carattere generale corredate di dati statistici. L'ideale sarebbe se includesse anche informazioni specifiche fornite in via del tutto confidenziale agli istituti che effettuano le segnalazioni. Ad esempio: il riconoscimento di aver ricevuto la notifica di un'operazione sospetta, le informazioni sulle decisioni prese dall'autorità competente nel rispetto del segreto istruttorio, la copia di qualsiasi sentenza relativa ad un caso specifico.

3. Applicazione della direttiva del 1991

3.1. Il Comitato prende atto del fatto che, nelle due relazioni al Consiglio e al Parlamento europeo,⁽¹⁾ la Commissione giudica corretta l'applicazione della direttiva del 1991 da parte degli Stati membri. La Commissione è inoltre dell'avviso che il settore finanziario, e le banche in particolare, abbiano fatto uno sforzo concreto per impedire l'immissione di denaro sporco nel sistema finanziario.

3.2. Le informazioni raccolte presso i rappresentanti del GAFI e il rapporto dell'FMI confermano le osservazioni della Commissione.

3.3. Il fatto che i riciclatori, di fronte al rafforzamento dei controlli da parte del settore bancario, abbiano cercato vie alternative per dissimulare l'origine illecita dei loro fondi, rappresenta una sfida importante per tutta la comunità internazionale e non solo per l'Unione europea.

4. Piano d'azione contro la criminalità organizzata

4.1. La relazione introduttiva alla proposta di direttiva mostra che il Consiglio dà il suo appoggio incondizionato al piano d'azione della Commissione.

4.2. Occorre sottolineare che il divieto di riciclaggio dei proventi di attività illecite ha fatto un enorme passo in avanti da quando tutti gli Stati membri hanno deciso di considerare il riciclaggio come un reato penale.

5. Il divieto di riciclaggio dei proventi di attività illecite

5.1. Il 3 dicembre 1998, il Consiglio ha deciso di seguire la raccomandazione del GAFI del 1996 e di applicare l'articolo 6 della Convenzione di Strasburgo che riguarda i reati legati al riciclaggio dei capitali e stabilisce che sia perseguito come reato il riciclaggio dei proventi di tutti i reati gravi punibili con una pena massima superiore ad un anno o con una pena minima superiore a sei mesi. Si tratta di una notevole estensione della repressione che all'inizio riguardava la criminalità legata al traffico di stupefacenti.

6. La copertura delle attività del settore finanziario

6.1. La proposta di direttiva segue le raccomandazioni del Parlamento europeo e precisa la definizione degli enti finanziari interessati, includendo gli uffici di cambio, le agenzie per il trasporto dei fondi e le imprese d'investimento definite nella direttiva sui servizi d'investimento (DSI).

7. La copertura di attività che esulano dal settore finanziario

7.1. Basandosi sulle conclusioni del Consiglio europeo di Dublino del dicembre 1996 e sulle relazioni annuali del GAFI, le quali fanno osservare che i riciclatori fanno sempre più ricorso agli enti finanziari diversi dalle banche e alle imprese non finanziarie, a causa del rispetto più rigido dei provvedimenti antiriciclaggio da parte delle banche, la Commissione, d'accordo con il Parlamento europeo, propone di estendere l'applicazione della direttiva alle professioni e alle categorie d'impresе suscettibili di essere coinvolte in attività di riciclaggio dei proventi di attività illecite.

7.2. Nella sua risoluzione del marzo 1999, il Parlamento europeo ha proposto una notevole estensione del campo d'applicazione della direttiva per includere le seguenti categorie: agenti immobiliari, mercanti d'arte, banditori d'asta, casinò, uffici di cambio, trasportatori di fondi, notai, contabili, avvocati, consulenti fiscali e esperti contabili.

7.3. Tutti i diversi organismi che si sono dovuti occupare delle pratiche di riciclaggio, tra i quali l'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo delle droghe e il Gruppo ad alto livello per la lotta alla criminalità organizzata (creato dal Consiglio europeo di Dublino), hanno notato la tendenza dei riciclatori a ricorrere a professionisti, specie nel settore giuridico, al fine di creare circuiti complessi di società fittizie, di fondi fiduciari, ecc. destinati a mascherare l'origine e la proprietà dei fondi di origine sospetta⁽²⁾

⁽¹⁾ COM(95) 54 def. e COM(1998) 401 def.

⁽²⁾ Cfr. Drug money in a changing world: Economic reform and criminal finance-U.N. International drug control programme 1996, che mette in luce il ruolo cruciale svolto dalle «International business companies», specie nei Caraibi, di cui si servono le organizzazioni criminali in quanto risulta praticamente impossibile risalire all'origine degli ingenti fondi gestiti da tali società.

7.4. La Commissione ha effettivamente inserito nel suo elenco la maggior parte delle attività citate dal Parlamento europeo, manifestando forti riserve per quanto riguarda l'inclusione dei mercanti d'arte e dei banditori d'asta, data la difficoltà di stabilire con esattezza il campo e la definizione di tali attività e considerando i problemi che porrebbe il controllo dell'applicazione delle norme che, va ricordato, impongono l'identificazione dei clienti e la comunicazione degli eventuali sospetti di riciclaggio alle autorità competenti degli Stati membri.

7.5. La Commissione ritiene inoltre che l'estensione della direttiva ai mercanti d'arte solleverebbe anche la questione dell'applicazione di obblighi equivalenti a tutti i commercianti di oggetti di valore, ad esempio auto di lusso, gioielli, francobolli e monete da collezione.

7.6. Nel caso degli avvocati, la proposta di direttiva adotta un approccio prudente, tenendo conto dell'obbligo professionale di discrezionalità e di riservatezza. Gli avvocati sarebbero esenti da qualsiasi obbligo in tutte le situazioni connesse con la rappresentanza o la difesa del cliente in procedimenti giudiziari.

7.7. Al di fuori di tali situazioni, gli Stati membri avranno la possibilità di autorizzare gli avvocati a comunicare eventuali sospetti al loro ordine professionale o ad un organismo professionale equivalente anziché alle normali autorità per la lotta al riciclaggio. Occorre sottolineare che in alcuni paesi comunitari gli avvocati sono autorizzati ad effettuare operazioni finanziarie e a detenere fondi, e ciò complica l'applicazione della direttiva a questa categoria di professionisti.

7.8. Saranno previste sanzioni adeguate in caso di mancato adempimento dell'obbligo di segnalazione all'ordine degli avvocati.

7.9. L'estensione delle disposizioni della direttiva ai notai e alle professioni giuridiche indipendenti si limita alle transazioni finanziarie o a quelle attuate per conto di società che presentano un elevato rischio di riciclaggio.

8. Identificazione dei clienti nelle operazioni effettuate a distanza (e non in presenza delle parti)

8.1. La proposta di direttiva impone gli stessi obblighi d'identificazione dei clienti anche in caso di operazioni a distanza. Una certa indeterminatezza sussiste per quanto concerne le modalità di applicazione della direttiva alle transazioni effettuate via Internet.

8.2. Il Consiglio europeo di Amsterdam ha messo in risalto nel suo programma di azione in materia di criminalità organizzata che le innovazioni tecnologiche quali Internet e la banca elettronica costituiscono strumenti molto efficaci al servizio del crimine, della frode e della corruzione e sottolineava che gli strumenti atti a prevenire e reprimere tali attività criminali accusano quasi sempre un ritardo rispetto ad esse⁽¹⁾.

8.3. Il trasferimento di fondi per via elettronica (attraverso Internet) è immediato e, grazie a tecniche semplici alla portata di tutti, è anche facile da dissimulare senza lasciare tracce. Il passaggio delle operazioni attraverso un paese che non collabora oppure l'intervento di una società di comodo bastano a paralizzare il controllo all'interno dell'UE.

8.4. Di conseguenza, piuttosto che i trasferimenti sono gli operatori dei mercati finanziari a dover essere tenuti sotto controllo. Il Comitato ha particolarmente evidenziato tale esigenza nel parere del 27 gennaio 1999⁽²⁾ in merito alla legislazione che disciplina l'attività degli istituti che emettono moneta elettronica. In esso ha messo in risalto i rischi che comporta autorizzare la presenza nel mercato di emittenti di moneta elettronica soggetti ad una regolamentazione estremamente indulgente.

8.5. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui le banche devono disporre di procedure adeguate di identificazione dei clienti nelle operazioni effettuate non in presenza delle parti. Tuttavia, ritiene che l'allegato alla proposta di direttiva non sia lo strumento adatto al raggiungimento di questo obiettivo.

8.6. La mancanza di un contatto diretto tra la banca e il cliente in realtà non impedisce che questi venga identificato per mezzo di un documento probante, come già prevede l'articolo 3 della direttiva del 1991 e come già fanno le banche. L'identificazione può essere affidata, tra gli altri, ad un procuratore o ad una terza parte fidata (ad esempio un altro ente creditizio o finanziario, un notaio o un'ambasciata) o può essere effettuata con lettera raccomandata.

8.7. La firma elettronica deve essere anch'essa presa in considerazione come elemento probante, specie da quando è stata adottata la direttiva su una disciplina comune per la firma elettronica. Il Comitato ritiene che lo sviluppo delle operazioni finanziarie a distanza non giustifichi l'elaborazione di nuove norme di identificazione.

8.8. La flessibilità, invece, è assolutamente necessaria al fine di tener conto dei rapidi sviluppi nelle operazioni bancarie a distanza. Tale flessibilità è garantita dalla formulazione generica «documento probante». Le banche devono solo dimostrare di disporre di un documento probante che permetta di identificare i loro clienti nelle operazioni finanziarie a distanza; la scelta del metodo di identificazione è a discrezione delle banche stesse. In linea di massima, l'allegato così com'è fornisce alcuni validi esempi di possibili procedure di identificazione dei clienti in questo tipo di operazioni; esso però risulterà ben presto obsoleto se e quando si svilupperanno nuove operazioni bancarie a distanza e nuovi metodi di identificazione.

8.9. Nel caso si decidesse di mantenere l'allegato, il Comitato invita le autorità europee a mettere in chiaro che quest'ultimo non ha carattere vincolante e che rappresenta solo un orientamento in grado di offrire soluzioni non esaustive al problema dell'identificazione dei clienti nelle transazioni finanziarie a distanza. Il carattere non vincolante dell'allegato garantirebbe la necessaria flessibilità alle procedure di identificazione in questo tipo di operazioni.

(1) Introduzione al piano d'azione in materia di criminalità organizzata — Amsterdam, 28 aprile 1997.

(2) GU C 101 del 12 aprile 1999, pag. 6.

9. Scambio d'informazioni

9.1. La Commissione prevede un sistema per lo scambio d'informazioni in materia di riciclaggio e propone che tale scambio abbia luogo in caso di attività illecite che danneggiano gli interessi finanziari delle Comunità europee (questa proposta forma oggetto di osservazioni critiche nell'analisi dei singoli articoli).

10. Necessità di una revisione periodica dei provvedimenti dell'Unione in questo settore

10.1. La Commissione presenta relazioni periodiche sull'applicazione della direttiva solo al Consiglio e al Parlamento. Il Comitato, che ritiene di essere particolarmente competente in questo settore, si rammarica di non essere consultato in merito all'estensione di una direttiva sulla quale è richiesto il suo parere.

11. Osservazioni sui singoli articoli della direttiva

— Articolo 1 (sostituisce l'articolo 1 della Direttiva 91/308/CEE)

- 1) l'estensione del campo d'azione della direttiva agli uffici di cambio, alle agenzie di trasporto dei fondi, alle compagnie di assicurazione (entro i limiti delle attività che rientrano nella direttiva) e alle imprese d'investimento non solleva obiezioni, in quanto si tratta di un'integrazione rispetto alle definizioni contenute nella Direttiva di base 77/780/CEE.
- 2) Occorre sottolineare l'importanza di estendere il campo di applicazione alle succursali, situate nella Comunità, di enti finanziari che hanno la sede sociale all'interno o al di fuori della Comunità.
- 3) Il Comitato ritiene che le disposizioni della direttiva dovrebbero applicarsi anche alle succursali e alle filiali degli enti finanziari comunitari che si trovano nei paesi terzi ed in particolare nei paesi che non hanno adottato misure equivalenti di controllo e di repressione del riciclaggio (paesi offshore, paradisi fiscali, ecc.)
- 4) Lettera E) — definizione di «attività criminosa»

L'estensione della definizione a «la frode, la corruzione o qualunque altra attività illegale, dannosa o probabilmente dannosa per gli interessi finanziari delle Comunità europee» potrebbe comportare per gli enti finanziari un obbligo di dichiarazione dei casi sospetti sproporzionato, che va nettamente al di là dell'obiettivo fondamentale di lotta al traffico di droga e alla criminalità organizzata. C'è il rischio che il personale di questi enti, desideroso di premunirsi nei confronti di una possibile responsabilità penale, arrivi al punto da dichiarare sistematicamente qualsiasi operazione, solo perché non è chiara o sembra anormale.

- 5) Nella nozione di danno agli interessi finanziari delle Comunità europee potrebbero rientrare la frode fiscale rispetto all'IVA o quella relativa alle restituzioni previste dalla PAC, all'uso dei fondi strutturali o alle molteplici forme di aiuti forniti dall'UE.
- 6) Tali frodi sono anche di competenza di istituzioni specifiche (organi di controllo fiscale degli Stati e appositi organismi comunitari)⁽¹⁾. Questo allontanamento dall'obiettivo primario avrebbe come unica conseguenza quella di mettere a repentaglio l'efficacia di tutto il sistema.
- 7) L'articolo 280 del Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata) offre una base giuridica alla repressione della frode lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea. In virtù di esso il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare «le misure necessarie... al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri».

— Articolo 2 bis

- 1) Il Comitato esprime riserve circa l'opportunità di escludere dall'elenco delle professioni interessate i mercanti di arte e i banditori di aste. I beni trattati da questi intermediari possono rappresentare somme ingenti, spesso pagate in contanti e senza una reale verifica dell'identità dell'acquirente. In particolare le aste pubbliche costituiscono quasi certamente dei canali facili e discreti di riciclaggio.

È quindi necessario identificare i clienti quando si tratti di transazioni in contanti che superino i 15 000 euro.

- 2) L'inserimento dei contabili al punto 3 dell'elenco potrebbe essere interpretato in senso troppo ampio, dato che potrebbe riguardare i contabili stipendiati che lavorano in un'impresa e, tra l'altro, in una banca. Sarebbe più opportuno ricorrere alla nozione di esperto contabile.

— Articolo 3, par. 2 secondo capoverso

- 1) L'articolo 3, par. 2, secondo capoverso della proposta di direttiva rimanda all'allegato per quanto concerne le procedure esatte d'identificazione dei clienti nel caso di operazioni finanziarie a distanza.
- 2) Alcuni degli obblighi previsti in questo allegato appaiono troppo impegnativi o di difficile attuazione, ad esempio:

— l'obbligo di effettuare il primo pagamento tramite un conto aperto a nome del cliente presso un ente creditizio situato nell'Unione europea o nello Spazio economico europeo (punto v, lettera b) o in uno dei paesi in cui si applica la direttiva all'esame;

⁽¹⁾ Cfr. il programma di lavoro 1998/1999 della Commissione sulla lotta contro la frode COM(1998) 278 def. e il parere del Comitato (R/CES 748/99 riv. 2) sullo stesso argomento in fase di elaborazione (relatore: Burani).

— le diverse verifiche da condurre quando la contro parte è un ente creditizio situato al di fuori dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo (punto vi, lettera b).

- 3) In via più generale, la Commissione interviene direttamente nell'organizzazione stessa delle procedure di controllo da parte degli enti creditizi, il che costituisce un'ingerenza inutile e ingiustificata. Generalmente, il testo, sia della direttiva che dell'allegato, non illustra con chiarezza i mezzi per identificare le operazioni effettuate via Internet.

— Articolo 7

- 1) L'obbligo di segnalare le operazioni sospette è l'elemento essenziale del progetto di direttiva e dovrebbe essere riferito a criteri oggettivi tali da offrire un orientamento sulla gamma di transazioni che fanno sorgere l'obbligo di segnalazione, sebbene, a causa della natura delle attività sospette, ciò non possa essere definito una volta per tutte.

— Articolo 12, par. 2

- 1) Occorre sopprimere, nella prima frase del paragrafo, le parole «che leda o possa ledere gli interessi finanziari delle Comunità europee» (cfr. quanto è stato affermato ai punti 4, 5 e 6 delle osservazioni relative all'articolo 1).
- 2) Stando alla nuova definizione di «ente creditizio» (Articolo 1 A) e all'ottavo considerando, sembra che un'operazione sospetta di riciclaggio di denaro debba essere notificata solo nel paese in cui ha sede l'istituto che effettua la segnalazione (sede centrale, succursale o filiale di un ente creditizio). Il Comitato approva questa nuova disposizione, ma raccomanda di chiarirla nel testo degli articoli della direttiva, aggiungendo un paragrafo all'articolo 6 per eliminare qualsiasi ambiguità.

12. Conclusioni

12.1. Stando alle informazioni disponibili, fornite in particolare dal GAFI, ma anche dal settore bancario, la direttiva del 1991 ha conseguito nel complesso i suoi obiettivi di neutralizzazione dell'uso dei circuiti finanziari ai fini del riciclaggio dei proventi di attività illecite.

12.2. Le modifiche apportate alla direttiva del 1991 integrano in modo positivo la disciplina originaria, associando alla lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività illecite diversi operatori che potrebbero esservi coinvolti.

12.3. È comprensibile che il buon esito dell'applicazione dei meccanismi previsti dalla direttiva del 1991 spinga il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ad ampliare il campo della criminalizzazione estendendolo non solo alla criminalità organizzata non legata al narcotraffico, ma anche a tutti i reati gravi. Il campo della criminalizzazione, tuttavia, non coincide con quello della dichiarazione.

12.4. Per quanto riguarda il campo della dichiarazione, il Comitato condivide il parere della Commissione secondo cui tale ampliamento rischia di essere troppo esteso e tale da «compromettere ampiamente la volontà di cooperazione e l'impegno» di chi esercita le professioni interessate.

12.5. Non esiste una definizione di «infrazione grave». Ogni Stato è libero di compilarne un elenco. Il Comitato ha riscontrato con interesse che le autorità di controllo (GAFI o Tracfin in Francia) hanno preferito la nozione di criminalità organizzata, più precisa di quella scelta dalla Commissione.

12.6. Esiste un rischio reale di vedere gli organismi incaricati della lotta contro il riciclaggio e della prevenzione, quali Tracfin, sommersi e quindi in parte neutralizzati dall'eccesso di denunce di casi sospetti. Con l'esperienza e, purché agli istituti finanziari venga dato un riscontro adeguato sull'efficacia delle loro segnalazioni, il numero dei casi sospetti segnalati può declinare. Tuttavia, le autorità competenti devono fornire risorse adeguate per garantire che le azioni di follow-up siano rapide ed efficaci.

12.7. Un'azione limitata all'Unione europea sarebbe inefficace e potrebbe persino causare distorsioni della concorrenza a vantaggio delle istituzioni finanziarie dei paesi terzi, compromettendo addirittura la libera circolazione dei capitali, uno dei fondamenti della costruzione europea.

12.8. Il Comitato deplora che il progetto di direttiva, essenzialmente votato al rafforzamento delle capacità europee di lotta contro il riciclaggio, non dia sufficiente rilievo alla necessaria cooperazione internazionale.

12.9. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello della massima estensione possibile della normativa europea in materia di lotta contro il riciclaggio, ai paesi notoriamente coinvolti in questo tipo di attività criminale.

12.10. Le istituzioni finanziarie internazionali: Nazioni Unite, FMI, Banca mondiale, BEI, BERS, dovrebbero stabilire, in collegamento con la Commissione europea, una carta o un codice di buona condotta che riprenda in sostanza le raccomandazioni del GAFI, ponendo la sua applicazione come una delle condizioni per la concessione di qualsiasi aiuto finanziario⁽¹⁾.

12.11. I centri offshore — al centro dei traffici e anello debole dell'azione repressiva — che non applichino il codice di buona condotta o si oppongano alla trasparenza delle

⁽¹⁾ Il 10 giugno 1998 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una presa di posizione e un piano d'azione contro il riciclaggio di denaro sporco che ricalcano in misura assai ampia gli obiettivi dell'Unione europea.

transazioni, la quale comporta in particolare la sospensione del segreto bancario, dovrebbero essere tagliati fuori dal sistema internazionale di trasmissione degli ordini e dei trasferimenti di capitali: SWIFT e via dicendo. L'elaborazione da parte del GAFI di un elenco dei paesi che non collaborano in materia dovrebbe permettere una rapida applicazione di questa procedura.

12.12. Poiché l'FMI è l'unico organismo in grado di decretare una disciplina di questo tipo, il Comitato raccomanda al Consiglio e alla Commissione di stabilire contatti con l'FMI in

vista dell'introduzione nel suo statuto di un meccanismo sanzionatorio efficace nei confronti dei paesi e delle istituzioni finanziarie non inclini a cooperare nella lotta contro il riciclaggio.

12.13. L'applicazione delle sanzioni dovrebbe essere affidata alle autorità internazionali di regolamentazione del sistema finanziario e bancario: BRI e banche centrali.

12.14. Il Comitato rinnova l'auspicio di essere strettamente associato al controllo dell'applicazione della direttiva.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

(conformemente all'art. 47, 3° paragrafo del Regolamento interno)

I seguenti emendamenti, che hanno ricevuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso della discussione:

Punto 11, paragrafo 4)

Sostituire l'attuale dicitura con la seguente:

«Lettera E) — definizione di "attività criminosa"

L'estensione della definizione a "la frode, la corruzione o qualunque altra attività illegale, dannosa o probabilmente dannosa per gli interessi finanziari delle Comunità europee" è una decisione logica, ma occorre riconoscere che le istituzioni finanziarie e gli altri enti abilitati a trasmettere segnalazioni potrebbero non essere in grado di spingersi oltre l'identificazione di operazioni inusuali in apparenza sospette. Le istituzioni finanziarie non sono tenute a fungere da autorità investigative. Poiché si prospetta una notevole affluenza di segnalazioni, quanto meno in una fase iniziale, sarebbe opportuno concordare un codice di condotta con le istituzioni finanziarie per precisare gli obiettivi di tali segnalazioni. Le amministrazioni nazionali dovrebbero altresì sviluppare una forma di feed-back nei confronti delle istituzioni finanziarie in merito all'esito delle loro segnalazioni in modo da consentire un ulteriore sviluppo della loro capacità di contribuire alla lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività illecite.»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 30, voti contrari: 43, astensioni: 10.

Aggiungere il seguente punto 12.16

«12.16. Il Comitato nota che la proposta di direttiva del Consiglio insiste sul fatto che il riciclaggio dei proventi di attività illecite è legato al traffico di stupefacenti. In questo modo non si riconosce però che i fenomeni di riciclaggio connessi ad attività criminali e terroristiche e al contrabbando transfrontaliero incoraggiato da differenziali nei livelli impositivi hanno un impatto più profondo sull'economia di molte regioni rispetto al traffico di droga. Questi aspetti dovrebbero ricevere maggiore risalto nella direttiva.»

Motivazione

L'enfasi data al traffico di droga in quanto principale piaga sociale alla base di questo aspetto dell'economia sommersa dà l'impressione che la proposta punti troppo sulla condanna emotiva nei confronti delle conseguenze devastanti dell'assunzione di stupefacenti, non dando rilevanza al riciclaggio dei proventi di attività «criminali ordinarie e decorose». La preoccupazione per lo sfruttamento dei differenziali e d'imposizione riceverà più spazio dopo l'allargamento, quando, tutto considerato, probabilmente la maggior parte degli Stati membri sarà fuori da Eurolandia.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 36, voti contrari: 49, astensioni: 10.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale»⁽¹⁾

(2000/C 75/11)

Il Consiglio, in data 9 settembre 1999 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 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 Rodríguez García Caro, in data 16 dicembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 gennaio 2000, nel corso della 369^a sessione plenaria, con 78 voti favorevoli, 5 contrari e 20 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nel giugno 1971 la Comunità economica europea adottò 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.

1.2. Nel corso della 59^a sessione plenaria del Comitato economico e sociale, svoltasi nel gennaio 1967, si adottò un parere⁽²⁾ al riguardo nel quale si formulavano alcune osservazioni sul testo proposto.

1.3. Dalla loro entrata in vigore, tanto il regolamento in parola, quanto il successivo Regolamento (CEE) n. 574/72, che stabiliva le modalità di applicazione del primo, hanno subito diverse modifiche miranti ad aggiornarne il contenuto per tener conto dei cambiamenti legislativi nazionali, degli accordi bilaterali sottoscritti dagli Stati membri e degli ampliamenti dell'Unione avvenuti dopo il 1971.

1.4. Nel 1992 il Consiglio europeo di Edimburgo⁽³⁾ riconobbe la necessità di effettuare una revisione generale della legislazione per semplificare le norme di coordinamento.

Nella Comunicazione dal titolo «Piano d'azione per la libera circolazione dei lavoratori» del 1997⁽⁴⁾, la Commissione si è impegnata (punto 3.1.6) ad avanzare una proposta di revisione e di semplificazione del Regolamento (CEE) n. 1408/71, come parte importante e necessaria delle misure da adottare per superare gli ostacoli alla libera circolazione e alla mobilità nell'Unione europea.

1.5. Nel parere del 28 maggio 1998 al riguardo⁽⁵⁾, il Comitato si è pronunciato a favore della riforma del Regolamento (CEE) n. 1408/71, approvando la semplificazione e il miglioramento del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati dell'Unione.

⁽¹⁾ GU C 38 del 12.2.1999, pag. 11.

⁽²⁾ GU C 64 del 5.4.1967.

⁽³⁾ Consiglio europeo di Edimburgo 11-12 dicembre 1992. Conclusioni della Presidenza (SN 456/92).

⁽⁴⁾ COM(97) 586 def.

⁽⁵⁾ GU C 235 del 27.7.1998, pag. 82.

1.6. Inoltre, nel parere⁽¹⁾ del 9 settembre 1998 sul «Programma di azione sociale 1998-2000»⁽²⁾, il Comitato ha sottolineato anche la necessità di migliorare i sistemi di protezione sociale e di adeguarli al mutare delle circostanze nelle quali si sviluppa il mercato del lavoro, al fine di garantire il mantenimento di un elevato livello qualitativo di sicurezza sociale in Europa.

2. Linee generali della proposta di regolamento

2.1. I due orientamenti sui quali si basa la proposta sono la semplificazione e il miglioramento del regolamento in vigore.

2.1.1. La semplificazione si evidenzia nella sostanziale riduzione del numero degli articoli.

2.1.2. Il miglioramento comporta l'estensione alle categorie di cittadini non contemplate esplicitamente, quali i cittadini di paesi terzi affiliati al sistema di sicurezza sociale di uno Stato membro ed i prepensionati.

2.2. Il cardine del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale consiste nel principio di parità di trattamento secondo cui i cittadini ai quali si applica il regolamento godono degli stessi diritti e hanno gli stessi doveri dei cittadini dello Stato membro nel quale risiedono e/o lavorano.

Tale principio si basa su tre elementi fondamentali: l'assimilazione dei fatti, il cumulo dei periodi e la conservazione dei diritti, indipendentemente dal luogo di residenza del cittadino.

Come si afferma nella «Relazione» della proposta stessa, senza tale coordinamento, la libera circolazione rischierebbe di risultare inefficace; sarebbe quindi improbabile che i cittadini usufruissero di tale diritto, se il suo esercizio comportasse la perdita dei diritti di sicurezza sociale già acquisiti in un altro Stato membro.

2.3. Il regolamento oggetto del parere del Comitato è costituito da 6 titoli, fra i quali vanno evidenziati il primo e il terzo, relativi rispettivamente alle disposizioni generali e particolari che riguardano le diverse prestazioni. Il secondo titolo determina la legislazione alla quale è sottoposta la persona. Il quarto è dedicato alla Commissione amministrativa. Il quinto raccoglie disposizioni varie e il sesto le disposizioni transitorie e finali del regolamento.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato approva in linea di massima il testo della proposta, con la riserva delle osservazioni di carattere generale e particolare in merito all'articolato.

Sebbene nella relazione introduttiva si dichiarò che il documento mira a rivedere e semplificare il Regolamento (CEE) n. 1408/71, in realtà la portata della proposta è più ampia, poiché vengono introdotte, nella regolamentazione di alcuni settori, modifiche importanti rispetto alla normativa vigente.

3.2. Il Comitato esprime soddisfazione per i continui progressi compiuti nel consolidamento della parità di diritti dei cittadini dell'Unione.

3.3. La presenza di nuovi gruppi di persone suscettibili di beneficiare dei diritti contemplati dal regolamento mantiene e accresce la sensazione che si lavori per un'Europa dei cittadini.

È necessario far percepire alla popolazione degli Stati membri che l'Europa senza frontiere favorisce la libera circolazione non solo dei capitali e dei beni, ma anche delle persone.

3.4. Il costante desiderio di un migliore coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nell'Unione europea è confermato dalle molteplici proposte di riforma del Regolamento (CEE) n. 1408/71 presentate dalla Commissione, alcune delle quali praticamente in contemporanea alla presente riforma globale del testo.

Il Comitato desidera esprimere la propria soddisfazione per il persistere di questa sensibilità sociale nelle istituzioni dell'Unione.

3.5. Se migliorare il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale costituisce un passo avanti di indubbio valore è opportuno tuttavia rispettare le caratteristiche proprie delle legislazioni nazionali degli Stati membri.

3.6. Gli ostacoli che possono frapporsi alla libertà di circolazione rischiano di riflettersi sul diritto dei cittadini al lavoro. Il Comitato ritiene che la proposta rappresenti un contributo positivo sulla via per eliminare gli ostacoli alla mobilità transnazionale dei cittadini dell'Unione, sebbene rimanga ancora molto da fare.

3.7. Date la complessità e l'importanza della proposta di regolamento in esame, le metodologie di lavoro adottate dal Consiglio e dal Parlamento, nonché le prevedibili modifiche che subirà il testo nel corso dell'iter legislativo attraverso le diverse Presidenze del Consiglio, e fatto salvo quanto segue, il Comitato seguirà costantemente l'evolvere di tale proposta in modo appropriato.

3.8. Il miglioramento e la semplificazione del regolamento devono tradursi parallelamente in un miglioramento ed una semplificazione delle procedure amministrative che gli aventi diritto a prestazioni devono espletare presso le istituzioni competenti. L'ulteriore sviluppo del regolamento deve prevedere i meccanismi necessari a consentire la semplificazione e lo snellimento delle procedure amministrative, sia per i lavoratori che per le imprese.

⁽¹⁾ GU C 407 del 28.12.1998, pag. 187.

⁽²⁾ COM(1998) 259 def.

4. Osservazioni specifiche

4.1. Articolo 2

L'articolo stabilisce l'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento, presentando un elenco delle prestazioni alle quali esso si applica.

La frase iniziale del paragrafo 1, in riferimento alle suddette prestazioni utilizza, nella versione spagnola, il termine «principalmente» (N.d.T.: Nella versione italiana figura l'espressione «in particolare»). Tale formulazione induce a pensare che le prestazioni elencate siano quelle ritenute le principali del sistema di sicurezza sociale o che il regolamento si applichi principalmente alle prestazioni elencate rispetto ad altre prestazioni che pure figurano nel testo del regolamento, ma che non compaiono nell'elenco.

La mancanza di precisione di un elenco aperto di prestazioni può originare incertezza giuridica ed effetti indesiderati.

4.2. Articoli 6 e 7

L'articolo 6 stipula quanto segue: «Nel suo campo di applicazione, il presente regolamento si sostituisce ad ogni convenzione di sicurezza sociale». L'articolo 7, relativo alle «Definizioni», stipula alla lettera h), terzo capoverso, che il termine «legislazione» comprende anche le convenzioni di sicurezza sociale stipulate fra due o più Stati membri o fra uno o più Stati membri e uno o più Stati che non fanno parte dell'Unione europea. In linea di principio, questa affermazione appare in contraddizione con quanto affermato all'articolo 6. La proposta va quindi chiarita. Sarebbe d'altro canto opportuno lasciare le definizioni per l'ultima fase del processo di elaborazione del regolamento.

4.3. Articolo 8

4.3.1. Il paragrafo 3 deve continuare a riprendere il contenuto dell'articolo 14, lettera b), del Regolamento (CEE) n. 1408/71 attualmente in vigore.

4.3.2. Il Comitato constata l'esistenza di un problema che riguarda le persone che esercitano funzioni di carattere rappresentativo presso le istituzioni dell'Unione europea, alcune delle quali sono al servizio delle organizzazioni socioeconomiche degli Stati membri. Ritiene quindi che la Commissione europea debba studiare a fondo la questione al fine di determinare quale legislazione sia applicabile.

4.4. Articolo 9, paragrafo 1

L'articolo stabilisce norme particolari sulla determinazione della legislazione applicabile ad un lavoratore dipendente in caso di trasferimento nel territorio di un altro Stato membro.

Il nuovo testo riprende ampiamente le norme esistenti relative all'applicazione della sicurezza sociale, conferma la procedura che permette a due Stati di concedere deroghe e sopprime invece la possibilità di deroga prevista dall'articolo 14, paragrafo 1, lettera b) dell'attuale regolamento. Tale disposizione autorizza l'autorità competente dello Stato nel cui territorio il lavoratore è distaccato ad approvare una proroga del periodo di applicazione della sicurezza sociale del paese di origine (per un periodo che non superi i 12 mesi).

Il Comitato ritiene che la possibilità di deroga prevista dall'articolo 14, paragrafo 1, lettera b) dell'attuale Regolamento (CEE) n. 1408/71 debba restare in vigore. Alcune funzioni altamente qualificate nell'ambito della ricerca e dello sviluppo, dell'introduzione di nuove tecnologie o di altri servizi strategici, delle quali si sa dal principio che lo spostamento durerà più di dodici mesi, comportano una problematica che richiede di essere esaminata più a fondo da parte della Commissione.

4.5. Articolo 10

L'articolo riguarda le persone che esercitano un'attività subordinata nel territorio di due o più Stati membri. Ai paragrafi 1 e 2 si utilizza ripetutamente il termine «sostanziale» in riferimento all'attività svolta dal lavoratore.

In base a detta attività sostanziale si stabilisce la legislazione applicabile al lavoratore.

Il termine «utilizzato» è ambiguo e la sua definizione non consente di stabilire la legislazione applicabile al lavoratore. La sua accezione sarà chiarita quando la Corte di giustizia pronuncerà la sentenza sul caso Fitzwilliam in merito al quale sta attualmente deliberando.

La sicurezza giuridica delle persone interessate dalle condizioni descritte nell'articolo dovrebbe essere debitamente garantita, per cui occorrerebbe sollecitare la Commissione a definire chiaramente cosa intende per «attività sostanziale» e a quantificarla adeguatamente per lasciare il minor spazio possibile all'arbitrarietà o alla soggettività nell'applicazione della norma, tenendo conto, a tempo debito, della prevista sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia.

4.6. Articolo 18

Alla fine di tale articolo permane l'ambiguità dell'articolo 22, paragrafo 1, lettera c) attualmente in vigore, con la frase «non possono essergli praticate entro il lasso di tempo normalmente necessario». Sarebbe dunque opportuno aggiungere «qualora ciò venga stabilito in base ad un criterio medico».

D'altro canto, nelle sentenze Kohll⁽¹⁾ e Decker⁽²⁾, la Corte di giustizia delle Comunità europee indica che, in mancanza di un accordo previo, le spese mediche sostenute in uno Stato membro sono attualmente garantite secondo le tariffe dello Stato di origine.

In ogni caso, per quanto riguarda l'esatta portata della sentenza Kohll e Decker, sarà necessario attendere precisazioni della Corte di giustizia, specie nel quadro di due cause in corso (Vanbraeckel e Smits-Peerboms) ed esaminare il risultato dello studio che la Commissione sta elaborando al riguardo.

4.7. Articolo 20

Il paragrafo 3 parla di «altri pensionati». Tale espressione può dare luogo a confusione poiché non è possibile determinare se si riferisce agli aventi diritto ad una pensione nazionale o ai pensionati in virtù della legislazione del paese di residenza (tutti).

Inoltre, dalla lettura di tale articolo si potrebbe desumere che il pensionato che si trasferisca verrebbe assoggettato ad una doppia imposizione. Il Comitato chiede alla Commissione di rendere più chiaro l'articolo.

4.8. Articolo 26

Il paragrafo 1 fa riferimento ad un «rimborso integrale» mentre nelle osservazioni specifiche al riguardo contenute nella relazione si parla, in spagnolo, di «rimborso totale» (N.d.T.: Nella versione italiana figura in entrambi i casi «rimborso integrale»), aggiungendo in seguito che «il rimborso avrà luogo in base alle spese effettivamente sostenute». Ci si dovrebbe riferire alle spese effettivamente sostenute solo qualora queste possano essere determinate; in caso contrario, il calcolo andrebbe effettuato in base ai costi medi.

4.9. Articolo 33

Il paragrafo 3 dovrebbe fare riferimento a «prestazioni del regime applicabile» e non a «prestazioni del regime generale o, in mancanza, del regime applicabile agli operai o agli impiegati, secondo il caso», poiché potrebbero essere presi in considerazione contributi ad altri regimi speciali, come quelli relativi agli autonomi o ai dipendenti pubblici, che, secondo la redazione proposta, sarebbero esclusi.

4.10. Articolo 43

La formulazione attuale non garantisce in modo sufficiente che l'importo della prestazione sia quello più favorevole

quando il calcolo viene fatto alla luce dell'applicazione della legislazione di un solo Stato. Se il lavoratore contrae una malattia per il tipo di lavoro svolto in più di uno Stato membro, occorre garantire che la prestazione economica per tale congiuntura sia quella più favorevole per il lavoratore.

4.11. Articolo 50, paragrafo 3

A norma del paragrafo in questione il lavoratore, che non abbia trovato lavoro nei sei mesi successivi all'espatrio, deve rientrare nello Stato membro d'origine se desidera continuare a fornire dei sussidi di disoccupazione nello Stato membro competente. Il testo esistente limitava tale periodo a 3 mesi. Il Comitato aderisce alla proposta di estendere il periodo da 3 a 6 mesi. Ritieni che una limitazione temporale continui ad essere giustificata tenuto conto delle condizioni di concessione del sussidio di disoccupazione in numerosi paesi e dell'insufficiente efficacia dei meccanismi di controllo.

4.12. Articolo 55

Il Comitato ritiene necessario sottolineare quanto segue:

— L'articolo prevede due tipi di prestazioni speciali, quelle erogate previa indagine sulle risorse e quelle connesse all'accertamento di un handicap.

Dato che le loro caratteristiche differiscono per natura, origine e condizioni, i due tipi di prestazioni dovrebbero essere contemplati all'interno di uno stesso capitolo ma in due articoli distinti per consentire un trattamento normativo differenziato.

— Quanto all'allegato citato al paragrafo 1 di detto articolo, il Comitato constata che nel quadro della proposta di regolamento esso risulta privo di contenuto.

Ciò non consente di conoscere con esattezza le singole prestazioni cui si riferisce l'articolo 55.

— Nel caso concreto delle prestazioni destinate ai disabili, il Comitato ritiene che quelle definite dalla Corte di giustizia «prestazioni di sicurezza sociale di tipo misto» non dovrebbero essere soggette alla clausola della residenza.

4.13. Titolo IV

Il Comitato approva le disposizioni relative alla composizione e alle funzioni della Commissione amministrativa per il coordinamento istituita nel suddetto titolo.

⁽¹⁾ Causa C-158/96.

⁽²⁾ Causa C-120/95.

Ritiene tuttavia che lo stesso titolo dovrebbe contemplare la composizione e le competenze del Comitato consultivo sulla libera circolazione e la sicurezza sociale dei lavoratori, in linea con la proposta di decisione presentata dalla Commissione⁽¹⁾

L'unificazione dei due attuali Comitati ha già ricevuto l'appoggio del Comitato economico e sociale nel parere in merito al «Piano d'azione per la libera circolazione dei lavoratori», nel quale si osservava che l'approvazione era condizionata alla capacità operativa che si sarebbe concessa al suddetto Comitato consultivo. Da parte sua, la Commissione ha avanzato una proposta di decisione del Parlamento e del Consiglio con la quale si crea il Comitato consultivo che unifica quelli esistenti rispettivamente sulla libera circolazione e sulla sicurezza sociale.

In tal senso, si ritiene auspicabile che il nuovo Comitato consultivo venga menzionato nel regolamento in questione e che ne siano esplicitate le funzioni in relazione al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

4.14. *Articolo 59*

L'articolo fa riferimento alla cooperazione fra gli Stati membri. Il rispetto delle diverse lingue nelle quali si esprimono i

⁽¹⁾ GU C 344 del 12.11.1998.

Bruxelles, 27 gennaio 2000.

cittadini dell'Unione viene sancito dal paragrafo 4 dell'articolo. Esso prevede che vengano accettate richieste e documenti, anche se redatti dagli interessati in una lingua diversa da quella dello Stato al quale vengono presentati.

Dato che in tale articolo si dà prova di tolleranza e di rispetto per l'identità culturale dei cittadini, il Comitato si compiace del persistere di un'iniziativa che evidenzia la ricchezza e la diversità linguistica e culturale dell'Europa.

4.15. *Articolo 62*

Fra le attività e le azioni finanziabili con i fondi comunitari figurano quelle miranti ad informare i cittadini. Secondo il Comitato, gli strumenti descritti nel secondo trattino dell'articolo sono molto selettivi e di scarso impatto sull'opinione pubblica.

Sarebbe opportuno concentrare i mezzi finanziari delle campagne di informazione ricorrendo a messaggi di grande diffusione principalmente destinati alle persone che da poco beneficiano delle norme sul coordinamento, ad esempio gli studenti e i funzionari pubblici.

4.16. Così come per l'articolo 55, il Comitato constata che, relativamente all'allegato II menzionato all'articolo 67, contenente le disposizioni particolari, la proposta di regolamento risulta priva di contenuto.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante quinta modifica del Regolamento (CE) n. 850/98 per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame»

(2000/C 75/12)

Il Consiglio in data 18 gennaio 2000 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 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 E. Chagas il 12 gennaio 2000.

Il Comitato ha adottato il 26 gennaio 2000 nel corso della 369ª riunione plenaria, con 62 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione, il presente parere.

1. Introduzione

1.1. Con il Regolamento (CE) n. 850/98⁽¹⁾, il Consiglio ha adottato misure tecniche di protezione del novellame.

1.2. Dopo l'adozione e la pubblicazione del regolamento, ci si è resi conto della necessità di adeguare il testo giuridico alla luce di taluni sviluppi.

1.3. La proposta di regolamento all'esame modifica il Regolamento (CE) n. 850/98 proprio in tali aspetti.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato approva la proposta all'esame.

2.2. In linea di massima, le modifiche presentate nella proposta di regolamento all'esame oltre a completare la formulazione e a colmare le carenze riscontrate nel testo del precedente regolamento, intendono stabilire un più adeguato compromesso tra le misure tecniche ideali e la realtà dell'attività di pesca.

2.3. La misura prevista all'articolo 1, paragrafo 3 della proposta di regolamento all'esame era particolarmente richiesta nell'ambito delle misure nazionali per la conservazione e la gestione di talune popolazioni, data la scarsa chiarezza del testo precedente.

2.4. Le coordinate fornite per la formulazione del nuovo articolo 29 bis devono essere rettificate.

2.5. Secondo le raccomandazioni contenute nei pareri scientifici, le restrizioni proposte attualmente per la pesca del ciccerello, che assume valore commerciale solo se trasformato in farina, perseguono l'obiettivo di preservare l'equilibrio di talune popolazioni di uccelli acquatici in una piccola zona dell'Inghilterra e della Scozia, considerando l'impatto della pesca industriale in quelle regioni.

2.5.1. Il Comitato propone che la Commissione metta a disposizione risorse finanziarie per sostenere una ricerca tendente ad analizzare più in profondità altri fattori che agiscono sull'ambiente marino e che contribuiscono inoltre alla diminuzione delle risorse. Sarebbe particolarmente opportuno uno studio che analizzasse l'impatto della pesca industriale per la trasformazione in farina sul novellame, sulla catena alimentare di altre specie e anche sulle catture destinate all'alimentazione umana.

2.6. Il Comitato propone alla Commissione di procedere quanto prima ad una versione consolidata del Regolamento (CE) n. 850/98, che ha subito finora già cinque modifiche.

⁽¹⁾ GUL 125 del 27.4.1998.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta modificata di regolamento (CE) del Consiglio su disegni e modelli comunitari»

(2000/C 75/13)

Il Consiglio, in data 9 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 308 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 Lehti, in data 14 dicembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 27 gennaio 2000, nel corso della 369ª sessione plenaria, con 57 voti a favore 4 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il sistema di tutela comunitaria dei disegni e dei modelli dovrebbe essere realizzato con un regolamento del Consiglio e la relativa direttiva. Il regolamento dovrebbe creare un sistema di protezione giuridica simile alla normativa sul marchio comunitario (disegni e modelli comunitari), in cui con un'unica domanda sia possibile ottenere la tutela del disegno o modello della forma esteriore di un determinato oggetto su tutto il territorio comunitario. L'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno (marchi, disegni e modelli) di Alicante in Spagna potrebbe essere l'ente più atto a concedere la tutela comunitaria di disegni e modelli.

1.2. La proposta di regolamento prevede una privativa comunitaria senza registrazione dei disegni e modelli, che durerebbe tre anni a partire dal momento in cui il modello sia stato reso accessibile al pubblico.

1.3. Le disposizioni sostanziali della proposta di regolamento sono allineate alla Direttiva sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli 98/71/CE, che armonizza la legislazione degli Stati membri riguardante i disegni ed i modelli. Tale direttiva deve essere recepita dalle legislazioni nazionali entro il 28 ottobre 2001.

1.4. La proposta di direttiva fu originariamente presentata nel 1993. A causa delle discussioni sulla proposta di direttiva, i lavori sulla proposta di regolamento furono rinviati fino all'autunno 1995. La direttiva venne finalmente approvata solo il 13 ottobre 1998 ricorrendo alla procedura di conciliazione. Il compromesso raggiunto dal Comitato di conciliazione prevede che gli Stati membri mantengano in vigore le disposizioni di legge esistenti, relative all'impiego delle parti di ricambio a scopi di riparazione di prodotti difettosi o incompleti. L'accordo riguardante le parti di ricambio è incorporato negli articoli 14 e 18 della direttiva, oltre che in alcuni considerando. La Commissione ha presentato la proposta modificata di Regolamento del Consiglio nel giugno 1999.

Il dibattito svoltosi durante la procedura di conciliazione si è concentrato in particolare sul libero impiego di parti di ricambio per le riparazioni e sulla tutela del loro disegno o modello. Dal punto di vista dei disegni e dei modelli, il problema interessava in particolare le componenti di prodotti complessi, da cui dipende il ripristino dell'aspetto originario

dell'insieme del prodotto. La cosiddetta clausola «delle riparazioni» dovrebbe evitare il sorgere di situazioni di monopolio nel mercato dei ricambi, in particolare nel settore automobilistico. Il Comitato osserva che il problema riguarda anche altri settori.

1.5. La Commissione si è impegnata ad avviare, non appena adottata la direttiva, un'attività di consultazione rivolta alle parti maggiormente coinvolte. Tale attività ha già avuto inizio ed in seguito si procederà alla fase riassuntiva.

1.6. La proposta di regolamento esclude per il momento la registrazione del disegno o modello della componente di un prodotto complesso dal cui aspetto dipenda il disegno o modello (articolo 10 bis). La Commissione presenterà una proposta relativa all'impiego ed alla tutela delle parti di ricambio compatibile con il presente regolamento, contemporaneamente alla proposta mirante a realizzare appieno il mercato interno dei ricambi nel quadro della direttiva su disegni e modelli.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ritiene importante l'attuazione della direttiva sulla protezione giuridica di disegni e modelli e l'adozione del regolamento nel territorio della Comunità. L'assenza di una normativa uniforme ha reso la registrazione dei disegni e modelli un processo lento e costoso che deve essere effettuato separatamente in ogni singolo Stato membro. In particolare le imprese medie e piccole non sempre sono state in grado di ottenere un'adeguata tutela per i propri prodotti.

2.2. Il Comitato considera importante che tutti gli Stati membri recepiscano nelle rispettive legislazioni nazionali la direttiva sulla protezione giuridica di disegni e modelli entro il 28 ottobre 2001. Il Comitato constata che la conseguenza sarà un riesame della normativa in vigore negli Stati membri, e forse un rinnovamento completo della stessa. Tale direttiva ed il relativo regolamento dovrebbero armonizzare la legislazione sulla protezione di disegni e modelli nella Comunità e consentire di ottenere la protezione giuridica di disegni e modelli in tutto il territorio della Comunità con una singola registrazione.

2.3. Il Comitato considera utile l'inclusione del concetto di modello non registrato nel regolamento. Questo concetto permette infatti di tutelare adeguatamente i disegni e modelli di prodotti con un breve ciclo di vita, quali i tessili ed i giocattoli. È tuttavia necessario specificare meglio sia il concetto di modello non registrato sia il suo contenuto. Inoltre, il requisito della malafede all'articolo 20, secondo paragrafo, costituisce una limitazione che toglie praticamente ogni valore alla privativa non registrata, tanto più che il titolare non dispone di alcun diritto all'informazione, e andrebbe pertanto eliminato completamente.

2.4. La preparazione del regolamento ha rispettato sinora il calendario previsto. L'obiettivo della Commissione è finalizzare il regolamento entro la fine del 2000. Finora sono stati riesaminati i primi 100 articoli sul totale di 128 articoli. Il gruppo di lavoro del Consiglio si trova ad uno stadio preliminare dei lavori ed il testo non è ancora stato definitivamente approvato. Infatti su alcuni importanti articoli non è stato finora possibile raggiungere un accordo, in parte a causa di problemi linguistici e di interpretazioni differenti dei concetti utilizzati. Sono emerse anche chiare divergenze d'opinione, ad esempio riguardo alla tutela dei modelli non registrati. Sono state presentate varie osservazioni su tutti i 100 articoli trattati. La prima lettura dovrebbe essere conclusa entro l'inizio del 2000 ed il regolamento dovrebbe essere approvato entro la fine del 2000.

2.5. Il Comitato ritiene che l'articolo 10 bis riguardante le parti di ricambio risponde nella sua attuale formulazione allo scopo della direttiva. Propone di mantenere in vigore nei diversi Stati membri le attuali disposizioni di legge sulla tutela delle parti di ricambio. Cambiamenti alle disposizioni esistenti possono essere introdotti soltanto qualora mirino ad una liberalizzazione del mercato dei ricambi. Il problema sarà analizzato nuovamente tre anni dopo la data di attuazione della direttiva. La Commissione proporrà in quella stessa sede le eventuali modifiche da apportare alla direttiva ed al regolamento, in quanto l'argomento delle parti di ricambio è stato per ora escluso dalle discussioni relative alla direttiva. Essa intende comunque apportare cambiamenti alla formulazione dell'articolo, senza però mutarne il contenuto. La Commissione emetterà un parere riguardo alla possibilità di adattare alle parti di ricambio la normativa sulla registrazione dei disegni e dei modelli.

2.6. Il Comitato ritiene che la formulazione della proposta di regolamento debba essere più precisa per chiarire alcune questioni concettuali. L'attuale proposta lascia troppo spazio a diverse interpretazioni.

2.7. La base giuridica della proposta di regolamento è stata modificata, in quanto il Presidente della Commissione giuridica e per i diritti dei cittadini del Parlamento europeo aveva invitato la Commissione a ritirare la sua proposta iniziale di regolamento ed a sostituirla con una basata sull'articolo 308 del Trattato. Conformemente a quanto disposto dal citato articolo l'approvazione del regolamento deve essere deliberata dal Consiglio all'unanimità dopo aver consultato il Parlamento europeo.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato considera pertinente indicare alla Commissione alcuni punti cui bisognerebbe prestare particolare attenzione durante l'elaborazione di questo importante regolamento sui disegni e modelli comunitari al fine di migliorarne ulteriormente gli obiettivi e la funzionalità.

3.2. Articolo 1, paragrafo 2, lettera a): il concetto di modello non registrato andrebbe specificato meglio, specialmente per quanto riguarda la durata della protezione. Qui si tratta di una questione di principio importante, e dunque il concetto deve essere nella sua totalità tale da non dare spazio a molteplici interpretazioni. Il Comitato si riferisce a questo proposito anche all'articolo 8.

3.3. Articolo 4, paragrafo 3: in questa clausola la definizione di «normale utilizzazione» differisce da quella della direttiva sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli. Di fatto ritorna sostanzialmente alla formulazione dell'articolo 3, paragrafo 4 della posizione comune del Consiglio del 17 giugno 1997, che è stata respinta dal Parlamento durante la seconda lettura e che non è stata reintegrata durante la procedura di conciliazione. È di estrema importanza che la formulazione della Direttiva sia precisamente rispettata dal regolamento.

3.4. Articolo 15: dal testo non si evince univocamente come siano regolati i rapporti tra i diversi ideatori.

3.5. Articolo 20, paragrafo 2: sebbene il Comitato capisca ed approvi l'intenzione alla base di questa clausola, ritiene la formulazione un poco ambigua. Il Comitato comprende che l'intenzione è quella di salvaguardare le persone che in modo involontario o in buona fede utilizzano un disegno o modello o acquistano un prodotto che incorpora un disegno o modello tutelato dalla privativa non registrata. Il Comitato tuttavia si domanda se le parole «...l'utilizzazione contestata deriva dalla copiatura in malafede di un disegno o modello tutelato dalla privativa...» siano tali da comprendere tutte le circostanze rilevanti. La formulazione di questa clausola va riconsiderata.

3.6. Articolo 27, paragrafo 5: il disegno o modello comunitario poggia sul principio di uniformità, si tratta cioè di un diritto comunitario. L'articolo 27, paragrafo 5 mina alla base questo principio permettendo l'applicazione di deroghe vaste e sostanziali in singoli Stati membri. Il Comitato ritiene che non dovrebbero essere permesse deroghe al principio di uniformità, con la possibile eccezione di disegni o modelli contrari all'ordine pubblico od al buon costume (articolo 10).

3.7. Articolo 39: è essenziale che le domande per la privativa comunitaria relative a componenti identifichino il prodotto complesso cui queste componenti si riferiscono in modo sufficientemente dettagliato da permettere a terzi di riconoscerle con ragionevole certezza. Sarebbe necessario esigere che i richiedenti di una privativa comunitaria registrata

per una componente di un prodotto complesso presentino un disegno o illustrazione tale da permettere l'esame disposto dall'articolo 48 (cfr. sotto articolo 49 bis).

3.8. Articolo 49 bis: è essenziale che l'esame disposto dall'articolo 48 includa almeno una verifica sommaria dell'esistenza dei requisiti per la tutela, altrimenti si crea un rischio reale che terzi innocenti vengano «contestati a morte» dall'applicazione abusiva del sistema.

3.9. Articolo 67: i principi riguardanti l'esame dei fatti devono essere ulteriormente chiariti.

Bruxelles, 27 gennaio 2000.

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 — Rafforzare il potenziale del turismo per l'occupazione»

(2000/C 75/14)

La Commissione, in data 10 maggio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione 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 Malosse in data 14 dicembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 gennaio 2000, nel corso della 369^a sessione plenaria, con 71 voti favorevoli, 2 contrari e un'astensione il seguente parere.

1. Il contesto della comunicazione della Commissione

1.1. La Commissione europea ha trasmesso al Comitato economico e sociale, al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni una comunicazione sul seguito delle conclusioni e raccomandazioni del Gruppo ad alto livello (GAL) sul turismo e l'occupazione, pubblicate nell'ottobre 1998. Il parere del Comitato riguarderà dunque anche i lavori di detto gruppo.

1.2. Dal punto di vista cronologico, la comunicazione rappresenta l'ultimo dei documenti politici destinati a rilanciare la politica europea del turismo, che si trova in una situazione di stallo dopo il Convegno europeo sul turismo organizzato nel novembre 1997 dalla Presidenza lussemburghese. In effetti, dal 1996 una proposta di programma pluriennale a favore del turismo europeo, denominata «Philoxenia»⁽¹⁾, è bloccata al Consiglio. Oggi non si può più considerarla attuale nonostante la Commissione la includa ancora nella sua strategia, citando la proposta di compromesso molto edulcorata dalla Presidenza

austriaca. La comunicazione potrebbe dunque rappresentare quel nuovo approccio vivamente auspicato dal Comitato nel parere d'iniziativa adottato nella plenaria del 24 e 25 marzo 1999⁽²⁾.

1.3. La comunicazione riprende ampiamente le conclusioni del gruppo ad alto livello (GAL), e insiste soprattutto sulla necessità di disporre, su scala europea, di informazioni aggiornate sullo stato dell'attività turistica, sul know-how e sulle principali iniziative esistenti. La comunicazione stabilisce, giustamente, un collegamento fra il turismo ed i Piani nazionali per l'occupazione, strumenti della politica europea per l'occupazione sin dal Vertice di Lussemburgo del 1997. La comunicazione riprende infine un numero limitato di proposte contenute nella relazione del Gruppo ad alto livello, evidenziando in particolare possibili sinergie con gli strumenti della politica strutturale, della politica di ricerca e di sviluppo, della politica di istruzione e formazione, della politica imprenditoriale. Alcune proposte del GAL, ad esempio la creazione di una

⁽¹⁾ COM(96) 168 def. GU C 222 del 31.7.1996, pag. 9; Parere CES: GU C 30 del 30.1.1997, pag. 103.

⁽²⁾ Parere CES 323/99 del 24 marzo 1999, GU C 138 del 18.5.1999, pag. 4.

«rete di osservazione», meriterebbero di essere ulteriormente sviluppate dalla comunicazione. In definitiva questa sottolinea, a giusto titolo, la necessità di adottare una strategia e di fissare delle priorità, ma non propone un ordine di priorità. Il Comitato intende, col suo parere, avanzare proposte, tracciare prospettive e fissare un ordine di priorità. In quest'ottica ha analizzato la relazione del GAL, la comunicazione della Commissione ed altri elementi, basandosi su suoi precedenti lavori ma anche su nuove riflessioni, alimentate in particolar modo da contatti sul terreno.

2. Posizioni e riflessioni del Comitato sulla problematica del turismo e dell'occupazione

2.1. Il Comitato si è ripetutamente espresso sul tema del turismo. Si ricordano in particolare il parere d'iniziativa su «Il turismo e lo sviluppo regionale»⁽¹⁾, il parere in merito alla relazione sulle azioni comunitarie concernenti il turismo⁽²⁾, il parere sul programma Philoxenia⁽³⁾ e, più recentemente, il parere d'iniziativa del 1999 già citato. La filosofia del Comitato è perfettamente sintetizzata dalla frase contenuta in quest'ultimo parere:

«L'Europa non può più rifiutarsi, né a livello politico né strategicamente, di dare al settore della nostra economia che evidenzia il maggiore tasso di crescita, il riconoscimento che merita grazie alla sua posizione economica e sociale.»

2.2. Il Comitato ha già sottoscritto ed appoggiato le conclusioni e raccomandazioni del Gruppo ad alto livello nel parere d'iniziativa del marzo 1999. Effettivamente, il Comitato approva per principio il metodo che consiste, attraverso un nuovo approccio, nell'abbandonare le pratiche clientelari del passato per proporre in alternativa una visione più dinamica, basata sul contributo del turismo alla creazione di posti di lavoro. I dati citati dalla comunicazione e dalla relazione del Gruppo ad alto livello (9 milioni di posti di lavoro attuali e una cifra compresa fra i 2,2 ed i 3 milioni di posti di lavoro in più per il prossimo decennio), pur essendo approssimativi per molteplici ragioni (difficoltà di valutare concretamente le dimensioni del settore, impieghi stagionali e non dichiarati ecc.), mostrano le grandi potenzialità di questo settore, pari a quelle delle nuove tecnologie della comunicazione.

2.3. Se il valore strategico del settore è dunque evidente, vanno ancora definiti il ruolo e la collocazione delle politiche comunitarie per favorire un'attività creatrice di posti di lavoro. Una prima traccia di riflessione ci viene offerta dal parere d'iniziativa del Comitato del marzo 1999, che dichiara al punto 3.2:

«Le attività di un settore come quello del turismo che per eccellenza si svolgono a livello transfrontaliero meritano una politica europea stimolante, innovativa e rivolta in modo proattivo allo sviluppo sostenibile delle imprese, tenendo conto della protezione dei consumatori ed in equilibrio armonioso con altre esigenze, come, ad esempio, quelle ambientali.»

Lo studio congiunto e comparato della comunicazione e della relazione del Gruppo ad alto livello costituirà la nostra base di lavoro.

2.4. L'attuazione di una strategia integrata per la creazione di posti di lavoro

2.4.1. La scelta del turismo in quanto terreno sperimentale di strategie integrate per la creazione di posti di lavoro poggia su varie argomentazioni:

- il suo peso economico ed il suo potenziale di sviluppo;
- l'impatto del turismo su molti altri settori di attività (trasporti, commercio ecc.) e la dipendenza da questi stessi settori;
- i diversi gruppi di popolazione coinvolti nell'attività turistica, in particolare le categorie più sensibili come i giovani, le donne e i lavoratori non qualificati;
- l'esistenza di impieghi sottoqualificati, precari e stagionali;
- il contributo del turismo allo sviluppo regionale: zone rurali che cercano di diversificarsi, zone industriali in declino alla ricerca di alternative, centri urbani per la valorizzazione del patrimonio culturale;
- il carattere evolutivo dei servizi legati alla trasformazione della domanda turistica, che necessita di legami con i meccanismi di formazione e di ricerca.

2.4.2. Gli addetti al settore del turismo sottolineano giustamente che la loro attività è attualmente una delle poche in grado di conciliare produttività e creazione di posti di lavoro. In effetti, il miglioramento della qualità e della varietà dei servizi atteso dalla clientela è fonte di nuovi posti di lavoro.

2.5. Nuove competenze per nuove professioni

2.5.1. Le esigenze dei vari tipi di clientela turistica evolvono in funzione dei dati demografici. I turisti manifestano inoltre sempre maggiori esigenze per quanto riguarda l'accoglienza e le attività, e chiedono un rinnovo dell'offerta culturale e dell'animazione. Ciò è fonte di ulteriori problemi di formazione e qualificazione evolutiva.

⁽¹⁾ GU C 332 del 31.12.1990, pag. 157.

⁽²⁾ GU C 19 del 21.1.1998, pag. 116.

⁽³⁾ GU C 30 del 30.1.1997, pag. 103.

2.5.2. Resta il problema del ritardo della formazione rispetto all'evolvere del mercato del lavoro. È dunque opportuno anticipare queste evoluzioni basandosi sulle esigenze riscontrate presso i consumatori e gli utenti e incoraggiando la formazione professionale e permanente per rafforzare le competenze e le qualifiche. Questa esigenza di anticipare i tempi apre prospettive per un'occupazione sostenibile e si iscrive in una fase di evoluzione del settore, che richiede maggior professionalizzazione, e di attenzione alla domanda.

2.6. *Assecondare i cambiamenti della domanda turistica*

2.6.1. Inizialmente il turismo riguardava soprattutto le fasce di popolazione agiate dei paesi prosperi. Progressivamente ha incluso nuove fasce della popolazione grazie allo sviluppo economico, alla regolamentazione del lavoro che ha lasciato maggiore spazio al tempo libero, e al miglioramento dei mezzi di trasporto. Ne sono conseguite la nascita e l'esigenza di investire in nuovi prodotti che creano posti di lavoro e rispondono a nuove aspirazioni e pratiche culturali, sportive e naturalistiche: parchi tematici, nuovi sport aerei e nautici, attività diverse come il trekking, le escursioni ecc.

2.6.2. In tale contesto, ad esempio, il settore culturale costituisce una fonte di potenziali iniziative e posti di lavoro. Le statistiche delle visite a monumenti e musei e della partecipazione a festival e manifestazioni artistiche rivelano che solo in pochissimi casi le cifre sono soddisfacenti. In molti casi uno sforzo di professionalizzazione farebbe aumentare il numero di visitatori e consentirebbe la creazione di posti di lavoro.

2.6.3. L'inserimento nella dimensione europea della ricerca di nuovi prodotti, nonché la valorizzazione di ricchezze e iniziative poco conosciute consentirebbero di beneficiare di programmi d'azione comunitaria. Andrebbero dunque promossi i progetti di trasferimento di esperienze fra regioni per quanto riguarda le iniziative e le strategie adottate nonché i partenariati fra imprese di diversi paesi. Si possono citare in tale contesto il programma Interreg nonché lo strumento JEV («Joint European Venture»), che sostengono tecnicamente e finanziariamente progetti di creazione di imprese comuni fra diversi paesi dell'Unione europea basati su iniziative innovative e creatrici d'occupazione.

2.7. *Prolungamento delle stagioni, flessibilità e remunerazione del tempo di lavoro*

2.7.1. Nel turismo l'occupazione è caratterizzata dalla stagionalità e dalla precarietà. A causa dei frequenti passaggi da un posto di lavoro all'altro, non vi è praticamente alcun vincolo che unisca il lavoratore ad una determinata azienda.

Inoltre il livello dei salari, fatta eccezione per pochi posti altamente qualificati, è spesso inferiore alla media degli altri settori

2.7.2. Per una gestione ottimale occorre tenere conto del carattere stagionale. Tutte le regolamentazioni nazionali prevedono giorni di riposo; le esigenze delle attività stagionali devono essere integrate, accettate e tenute in debito conto.

2.7.3. In numerose regioni si è già riusciti a prolungare la stagione turistica grazie a misure mirate. Una ripartizione delle ferie nel corso dell'anno coordinata a livello europeo potrebbe fornire un ulteriore impulso in tal senso. Lo scaglionamento delle stagioni turistiche, la riorganizzazione dell'orario di lavoro e l'aumento della domanda (l'accoglienza di turisti non europei, l'arrivo di turisti dall'Europa dell'Est, l'accesso di nuove fasce sociali al turismo e lo sviluppo di nuove forme di turismo), sono tutti fattori favorevoli all'occupazione.

2.7.3.1. Affinché vi siano conseguenze positive sull'occupazione occorre tuttavia una tempestiva e lungimirante programmazione del fabbisogno di personale da parte delle aziende, nonché l'offerta di posti di lavoro con retribuzioni e condizioni di lavoro conformi a quelle vigenti sul mercato del lavoro.

2.7.4. Vista la tendenza generale a ridurre l'orario di lavoro, la riorganizzazione dell'orario deve tener conto delle esigenze specifiche del turismo. La natura dell'attività turistica, fortemente determinata dall'esigenza di sviluppare un'offerta di servizi in periodi di tempo discontinui, a differenza dell'attività di altri settori economici, ha come effetto diretto quello di generare condizioni di lavoro molto particolari. Va condotta una riflessione di fondo su questo problema, che condiziona ampiamente l'avvenire del settore. In effetti, in materia di servizi la qualità delle prestazioni dipende dalla disponibilità e dalla motivazione del personale. Il dialogo sociale dovrebbe quindi conciliare le esigenze particolari del settore con le esigenze di qualità della vita, con la ricerca della qualità e con le prospettive di creazione di posti di lavoro attraverso la riduzione dell'orario di lavoro.

2.7.5. L'esperienza insegna che risparmiare sul costo della manodopera in questo settore va contro la qualità dei servizi prestati e quindi contro gli interessi fondamentali del turismo e delle imprese. Esiste dunque evidentemente una convergenza di interessi a lungo termine fra datori di lavoro e lavoratori, che dovrebbe consentire di eliminare l'immagine spesso negativa del settore per i giovani. L'avvenire del turismo europeo dipende anche dalla capacità di attirare le giovani generazioni con condizioni di lavoro di qualità e prospettive di carriera allettanti. È dunque assolutamente necessario insistere, nelle strategie di rivalorizzazione del turismo, sull'importanza della motivazione del personale e sulla necessità di una formazione durante tutta la vita professionale. Il successo di certe grandi catene alberghiere è infatti ampiamente fondato su questi principi: retribuzioni motivanti, prospettive di carriera, formazione permanente.

2.7.6. Per tutte le ragioni succitate, è necessario sviluppare il dialogo sociale fra le organizzazioni professionali realmente rappresentative del settore, in particolare a livello di piccole e medie imprese, e le organizzazioni sindacali. Visto il carattere transfrontaliero di questa attività, è indispensabile che il dialogo venga condotto anche su scala europea. La raccolta a livello europeo delle migliori pratiche in materia apporterebbe sicuramente un valore aggiunto.

3. Osservazioni sulla comunicazione della Commissione

3.1. Le informazioni sul turismo in Europa

3.1.1. Nonostante i recenti progressi della Commissione in materia di metodologia delle statistiche del turismo che consentono un approccio globale al settore (conti «satellite»), l'esistenza di strumenti comuni gestiti da Eurostat e una relativa armonizzazione dei dati, l'attività turistica rimane per sua stessa natura molto difficile da valutare: impossibilità attuale di calcolare gli ingressi di cittadini dell'UE in uno Stato membro, maggiore frequenza degli spostamenti, difficoltà di distinguere tra spostamenti turistici, di affari, familiari ecc., espansione delle residenze secondarie, visite ad amici, attività stagionali, attività non dichiarate ecc.

3.1.2. La messa a punto di un metodo di definizione e di calcolo che garantisca un livello soddisfacente di misurazione delle attività turistiche, conformemente agli standard dell'Unione europea, e che rifletta le realtà e le esigenze del settore pubblico e di quello privato resta pertanto l'unico modo per ottenere informazioni affidabili ed esaustive sull'impatto delle attività turistiche, e per fare previsioni.

3.1.3. Per affinare l'analisi e comprendere meglio la realtà e le tendenze del settore il Comitato propone di rilanciare il suggerimento del GAL mirato a creare una rete di «punti di azione e osservazione», articolata attorno ad organismi locali e regionali esistenti (uffici di promozione, agenzie, camere di commercio ecc.), che conoscono bene il proprio mercato e sono i soli a poter gestire situazioni estremamente diverse. Tali «punti» fungerebbero inoltre da «Centri di consulenza sul turismo» per fornire informazioni agli operatori turistici, in particolare in materia di norme di qualità e di analisi delle aspettative dei consumatori. Il ruolo della Commissione europea consisterà nel rilasciare, in collegamento con le autorità nazionali e locali, dei label a tali organizzazioni locali, nel garantire la formazione dei rispettivi responsabili e nel farle funzionare come una vera rete europea strutturata (sul modello degli europa sportelli).

3.1.4. Il ruolo dell'Unione, grazie ad una piattaforma di scambi, sarà quello di raccogliere informazioni a livello europeo e internazionale, visto che l'esperienza potrebbe venir estesa ai paesi partner mediterranei e all'Europa centro-orientale, in modo da sviluppare strumenti di conoscenza e definire indicatori di rendimento. Lo sviluppo di tale piattaforma, basato su una rete di osservatori locali installati presso strutture locali sperimentate, consentirà di lanciare progetti di cooperazione interregionale e di realizzare efficaci azioni di analisi comparativa, ovvero di attuazione delle migliori pratiche.

3.2. Sviluppare le imprese

3.2.1. L'attività turistica in Europa viene essenzialmente assicurata da piccole e medie imprese, cui risulta spesso difficile rispondere alle esigenze attuali di competitività (contatti con i promotori turistici, pubblicità, moderni mezzi di promozione, qualità, relazioni con i consumatori, ecc.). Essa è inoltre caratterizzata dall'esistenza di una molteplicità di altri piccoli operatori che dipendono in larghissima misura dall'attività turistica: artigiani, commercianti, lavoratori autonomi ecc.

3.2.2. Questa situazione, che non si rileva né negli Stati Uniti (attività molto concentrata), né nei paesi «emergenti» in cui dominano imprese straniere o monopoli pubblici, costituisce anche una fonte di ricchezza per il turismo europeo: diversità, qualità e originalità dell'accoglienza, prossimità fra il fornitore dei servizi turistici ed il suo ambiente culturale, ecc.

3.2.3. Invece di rassegnarsi alla progressiva eliminazione di questa diversità europea, l'Unione europea deve farne una carta vincente. Come è noto, questa grande varietà di operatori è la migliore garanzia per il mantenimento dell'occupazione e per la creazione di posti di lavoro a livello locale nelle zone turistiche, che molto spesso sono regioni a basso tasso di occupazione (zone rurali o in ritardo di sviluppo, regioni insulari o senza sbocchi sul mare, ecc.).

3.2.4. Alcune regioni turistiche europee conoscono i pericoli di un turismo di massa: distruzione dell'ambiente naturale, dominazione del mercato turistico da parte dei promotori turistici, ovvero i tour operator, perdita di cultura delle popolazioni locali. In pratica, queste regioni diventano semplici destinazioni turistiche e perdono poco a poco le vere ricchezze, che sono l'ospitalità, l'ambiente naturale, le tradizioni e le culture. Queste «destinazioni» possono essere abbandonate da un giorno all'altro dai promotori a vantaggio di terre più lontane, spesso non europee; agli scempi culturali si aggiungono così i problemi economici. Appaiono così i pericoli di una «monocoltura» del turismo e di uno squilibrio fra gli imprenditori locali ed i grandi tour operator che, sempre più concentrati, agiscono come in regime di oligopolio, fissando le proprie condizioni senza possibilità di negoziare.

3.2.5. Il partenariato fra piccole e medie imprese del settore appare come un mezzo privilegiato per evitare un dominio troppo accentuato dei promotori e per aggirare l'ostacolo delle dimensioni troppo modeste. È proprio per questo motivo che l'Unione europea deve raccomandare alle autorità nazionali e regionali di incoraggiare i raggruppamenti e le associazioni. A livello transfrontaliero lo strumento JEV, che sostiene in modo molto efficace le joint ventures fra PMI dell'Unione, dovrebbe formare oggetto di campagne di promozione specifiche per il settore turistico. D'altra parte, è fondamentale che la politica di concorrenza comunitaria affronti le relazioni fra il tour operator e gli operatori turistici locali allo scopo di ristabilire il necessario equilibrio.

3.2.6. Qualsiasi azione comunitaria destinata a favorire l'ambiente in cui operano le piccole imprese avrà inoltre un impatto positivo sul settore: riduzione dell'IVA sulle attività ad alta intensità di manodopera, snellimento delle formalità amministrative, riduzione dei termini di pagamento, applicazione più severa delle regole di concorrenza contro le situazioni di monopolio e di intese illecite, trattamento equo per tutti gli operatori del turismo ivi compreso il settore associativo e cooperativo. A questo riguardo, il Comitato auspica un atteggiamento meno indifferente da parte del Consiglio, che ha recentemente escluso le professioni del turismo dalla possibilità di fruire di un'aliquota IVA ridotta, pur trattandosi incontestabilmente di uno dei settori a maggiore intensità di manodopera.

3.3. *Partenariato tra pubblico e privato*

3.3.1. Il Comitato ritiene che le autorità pubbliche a livello locale, nazionale o comunitario abbiano un ruolo essenziale nell'elaborazione e nell'appoggio delle strategie turistiche. Ciononostante, oggi l'apporto del settore privato può costituire un fattore di accelerazione.

3.3.2. Spesso lo sviluppo del turismo è infatti collegato, in particolare nelle regioni meno prospere dell'Unione, all'esistenza di infrastrutture di qualità, quali gli impianti di trattamento delle acque, specie in prossimità delle coste, l'assetto del litorale, le infrastrutture sciistiche, la valorizzazione delle risorse termali, gli impianti sportivi, i porti turistici, gli aeroporti ecc. L'entità di tali investimenti spesso va oltre le possibilità degli enti pubblici. L'Unione europea può e deve apportare il proprio contributo nel quadro delle politiche strutturali per le zone meno prospere. Può inoltre favorire, in questo ambito e tramite la politica degli appalti pubblici, i finanziamenti pubblico/privato ed i contratti di concessione, consentendo a capitali privati di partecipare a tali progetti. La promozione da parte della Comunità di questa forma moderna di finanziamento di progetti di interesse collettivo contribuirebbe allo sviluppo delle potenzialità del settore.

3.4. *Turismo e ricerca/sviluppo*

3.4.1. La comunicazione mette giustamente in evidenza il possibile impatto positivo delle innovazioni e delle nuove tecnologie. A tale riguardo è opportuno sottolineare il contributo del V Programma quadro di ricerca, in particolare tramite le sue priorità orizzontali (innovare e far partecipare le PMI) o determinate azioni chiave come «lo sviluppo integrato dello spazio rurale o costiero» o «la città di domani». Sfortunatamente tali azioni non sono alla portata della stragrande maggioranza degli operatori turistici. Il Comitato insiste su procedure flessibili di sostegno alle piccole imprese con un potenziale di innovazione non sfruttato, nonché su progetti di diffusione tecnologica ben mirati ed attuati con organizzazioni professionali. Per garantire la massima trasparenza ed agevolare l'accesso, (praticamente impossibile per il 98 % degli operatori) al V Programma quadro, il Comitato chiede vivamente la creazione di uno «sportello di informazioni» in rete, di facile impiego, con dei punti di assistenza (eurosportelli o centri di consulenza).

3.4.2. Tuttavia, poiché l'azione europea in materia di RST non si limita al V Programma quadro di ricerca (che rappresenta solo il 4 % della ricerca in Europa), il Comitato ritiene che vadano anche tentati progetti ed interventi comuni tramite azioni COST a compartecipazione finanziaria, sulla base degli articoli 168 e 169 del Trattato [ex articolo 130, lettere k) e l)], riguardanti le azioni comuni nel quadro delle procedure Eureka.

3.5. *Il ruolo del dialogo sociale nelle politiche di occupazione e di formazione/qualificazione*

3.5.1. Analogamente al Gruppo ad alto livello, il Comitato desidera sottolineare l'importanza delle politiche di occupazione e di formazione/qualificazione in quanto elementi di promozione e di stabilizzazione del settore. In questa prospettiva, il dialogo sociale è un fattore primordiale, in particolare nella sua dimensione europea, visto il carattere transfrontaliero di questo settore di attività.

3.5.2. Sarebbe anzi opportuno insistere sul fatto che è in particolare sul piano sociale e umano che l'intervento comunitario trova la sua vera ragion d'essere. Effettivamente, il timore del «dumping sociale» da una regione all'altra può indurre talune imprese a trascurare l'investimento nelle risorse umane (formazione, qualificazione, miglioramento delle competenze, motivazione del personale) o a cercare mano d'opera a buon mercato o meno qualificata. Un dialogo sociale concentrato sulle grandi sfide del settore (formazione, orario di lavoro ecc.) condotto in base a grandi bacini turistici (ad esempio, isole del Mediterraneo, zone di montagna) consentirebbe effettivamente di identificare le migliori pratiche per potenziare la motivazione e la qualità delle prestazioni.

3.5.3. Alla luce dell'esperienza del dialogo avviato nel settore alberghiero e della ristorazione sono possibili nuovi progressi, specie per quanto riguarda i lavori meno qualificati o gli orari di lavoro, in particolare nel quadro degli orientamenti per l'occupazione che considerano l'annualizzazione un fattore appropriato per le attività stagionali.

3.5.4. Il Comitato non può che essere preoccupato per la questione della rappresentatività delle organizzazioni del settore e per il fatto che il dialogo sociale in numerosi paesi sia debole. Ritiene dunque essenziale, sulla scorta delle migliori pratiche invalse in alcuni Stati membri, favorire l'attività degli interlocutori sociali ed aumentarne la rappresentatività, in particolare a livello di piccole e medie imprese nonché di lavoratori stagionali. Tale maggiore considerazione delle realtà del settore va sostenuta e ricercata anche a livello europeo.

3.5.5. Il Comitato auspica che i Piani nazionali per l'occupazione presentati dagli Stati membri riportino le azioni intraprese, anche a livello finanziario, a favore dell'occupazione nel settore del turismo nonché alcuni elementi qualitativi sullo sviluppo del dialogo sociale in questo settore.

3.5.6. Il dialogo fra interlocutori sociali deve anche riguardare la formazione e la gestione della mobilità, in particolare con l'obiettivo di elevare il livello delle qualificazioni e di assicurare possibilità di reimpiego e di attività complementari per i lavoratori stagionali.

3.5.7. Per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche e l'accesso alla professione, il Comitato sottolinea l'importanza della piena e completa applicazione dei principi della libertà di stabilimento nonché dell'equivalenza e del riconoscimento reciproco delle qualifiche, sulla base delle analisi effettuate nel quadro dell'Osservatorio del mercato unico del CES⁽¹⁾. Effettivamente, per alcune professioni (ad esempio, agenti immobiliari, gestori di linee di autopullmann e guide) permangono numerosi ostacoli alla libera prestazione dei servizi o alla libertà di stabilimento. Tali ostacoli esistono di fatto o dipendono dalla normativa. Se è indispensabile assicurare la tutela del consumatore, è altrettanto legittimo garantire i principi della libertà di circolazione e di esercizio dell'attività.

3.5.8. In materia di formazione professionale, il Comitato deplora che la comunicazione si limiti a rimandare qualsiasi intervento ai finanziamenti dei fondi strutturali europei. Più che concentrarsi sui finanziamenti al settore, sarebbe opportuno avviare su scala europea una riflessione sulla formazione alle professioni del turismo. Il Comitato suggerisce dunque di indire una conferenza ministeriale nell'anno 2000, che riunisca il Consiglio «Turismo» ed il Consiglio «Istruzione», per affrontare la questione. Fra le proposte che potrebbero scaturirne, il Comitato può già proporre un ampio programma transfrontaliero di tirocini e studi da finanziare con risorse nazionali o regionali, con fondi delle imprese stesse e, se del caso, con

finanziamenti comunitari aggiuntivi. La conferenza potrebbe inoltre lanciare programmi specifici nel quadro di Leonardo II destinati a definire modelli di programmi europei, gemellaggi e reti di scuole. Nei grandi bacini turistici transfrontalieri dovrebbero essere condotti studi congiunti per definire le esigenze comuni in materia di qualificazione, anche per i vertici delle imprese, e per programmare in tal modo un riorientamento degli strumenti di formazione esistenti o la creazione di nuove materie di insegnamento.

3.5.9. Al di là della produzione di servizi, (ristorazione, ricettività ecc.), le strategie di sviluppo delle qualificazioni corrispondenti dovrebbero essere rivolte verso gli imprenditori turistici per la definizione di formule che combinino diversi prodotti: trasporto, attività ricreative, gastronomia, cultura ecc. In tal senso occorrerebbe sviluppare competenze trasversali in materia di turismo. Il turismo infatti è caratterizzato dalla formazione in alternanza e dall'apprendimento, dall'uso di nuove tecnologie di comunicazione per i produttori e gli imprenditori, dalla formazione specifica alla qualità, e dalla formazione linguistica. L'obiettivo deve essere quello di formare, in maniera approfondita ed a livello universitario, imprenditori turistici con molteplici competenze, in grado di adattarsi a diversi tipi di attività.

4. Altre tracce di riflessione per una nuova strategia europea per il turismo

4.1. Crisi di crescita

4.1.1. Il parere sul turismo e lo sviluppo regionale adottato dal Comitato il 20 settembre 1990⁽²⁾ tracciava già piste di riflessione innovatrici sul turismo sociale, il turismo culturale, il turismo in montagna e l'agriturismo, che permangono di attualità. Il parere sottolineava l'esistenza di una crisi del turismo, sovrappiù in qualche modo dal suo proprio successo (crescita ineguale dell'offerta, degrado dell'ambiente ecc.). A distanza di dieci anni l'analisi è ancora attuale; si può effettivamente parlare di «crisi di crescita».

4.1.2. Inoltre, malgrado cifre promettenti, la quota europea nel turismo mondiale non cessa di diminuire: se da un lato si annuncia che il numero di turisti nel mondo dovrebbe raddoppiare in vent'anni, dall'altro l'Europa dovrebbe attirare non più del 45-46 % del turismo internazionale, contro quasi il 60 % attuale. Solo il turismo d'affari e la visita a luoghi noti in tutto il mondo (Roma, Atene, Parigi ecc.), ma sovrappopolati, continuano a mostrare un andamento positivo, mentre le tradizionali destinazioni di vacanza in Europa soffrono spesso di un declino dovuto a varie cause: sovrappopolamento stagionale, calo della qualità delle prestazioni, maggiore insicurezza, deterioramento dell'ambiente (qualità delle acque, costruzioni ecc.).

(1) Parere CES 789/98, GU C 235 del 27.7.1998, pag. 10.

(2) GU C 332 del 31.12.1990, pag. 157.

4.1.3. Fenomeno economicamente redditizio che merita di essere incoraggiato, il turismo va anche controllato. Da qualunque punto di vista lo si consideri, il turismo non è culturalmente o sociologicamente neutro. Incontro fra popoli e culture diverse, esso influenza le pratiche economiche e le condizioni di lavoro. Può comportare danni all'ambiente naturale e urbano, come il deturpamento di siti storici, la costruzione selvaggia, lo spreco, la distruzione di fauna e flora. Il turismo stagionale di massa obbliga inoltre le autorità a costruire infrastrutture molto costose che vengono utilizzate solo qualche mese all'anno, con investimenti quindi difficilmente recuperabili, cosa che può condurre all'indebitamento delle collettività interessate. Il turismo, pur senza esserne responsabile, può favorire la criminalità: droga, delinquenza, prostituzione.

4.1.4. Tutti questi potenziali effetti negativi suscitano reazioni di rigetto, a volte violente, da parte delle popolazioni locali. Un turismo di massa non controllato può alimentare un senso di frustrazione nella popolazione che si vede privata del territorio, della cultura, delle tradizioni e dei valori, che ha l'impressione di dare tutto senza ricevere niente. Appare così chiaramente la ricerca di un turismo controllato, ben integrato nell'ambiente naturale e nella cultura locale. Questo tipo di turismo esiste già in molte regioni dell'Unione, ancora risparmiate dal turismo di massa. In questo contesto, il Comitato sottolinea il ruolo della società civile delle regioni turistiche, che deve poter essere associata e consultata, insieme agli operatori del settore ed ai responsabili politici, per una strategia endogena di sviluppo sostenibile del turismo.

4.2. *Turismo e mercato interno*

4.2.1. L'esistenza di un mercato interno del turismo è lungi dall'essere una realtà. La prossima introduzione dell'euro evidenzierà ancora di più in moltissimi settori le insufficienze e le carenze, già identificate nel parere del 1990⁽¹⁾. Si possono citare in particolare:

- l'armonizzazione del sistema di classificazione delle strutture turistiche alberghiere, che rappresenta oggi un vero rompicapo per i turisti europei e di altri paesi;
- l'interoperabilità dei sistemi di prenotazione;
- il riconoscimento delle qualificazioni e la libertà di stabilimento;
- la sicurezza dei mezzi di pagamento, la validità dei contratti, i termini di pagamento, i contenziosi ecc.;
- l'organizzazione della ripartizione stagionale e dei flussi turistici, che oggi non ha più senso se concepita solo a livello nazionale.

(1) GU C 332 del 31.12.1990, pag. 157.

4.2.2. A tutto ciò viene ad aggiungersi adesso la regolamentazione delle attività di vendita a distanza, che si sviluppano grazie a Internet.

4.3. *Turismo e cultura*

4.3.1. Il potenziale del patrimonio culturale europeo è immenso e rappresenta una ricchezza inestimabile per lo sviluppo del turismo interno e urbano. Sarebbe comunque necessario realizzare un inventario dei siti meno conosciuti ed inserirli nelle reti dei siti. Il turismo culturale ha bisogno di essere sostenuto dal marketing. È necessario investire nella promozione e commercializzazione dei luoghi autentici per accrescerne la frequentazione e la capacità di autofinanziamento e di valorizzazione.

4.3.2. Dal punto di vista dell'occupazione, ciò dovrebbe tradursi nella creazione di nuove professioni associate al turismo ed alla cultura: mediatori, promotori, assistenti documentaristi, animatori di lingue regionali, individuatori di strumenti di informazione e di promozione, accoglienza multilingue ecc. Si tratta di mestieri che richiedono la messa in comune di competenze e mezzi degli operatori turistici e culturali, indispensabile per lo sviluppo di questo tipo di turismo.

4.3.3. Il turismo culturale è inoltre un vettore essenziale della conoscenza reciproca dei popoli. Esso non deve essere imperniato esclusivamente sulla conoscenza del patrimonio ma deve anche riguardare le culture vive e l'attività creativa contemporanea. La valorizzazione comune dei percorsi culturali transfrontalieri, l'elaborazione di azioni comuni di promozione delle ricchezze culturali europee per una clientela dei paesi terzi, il sostegno dei fondi strutturali alle azioni di valorizzazione del patrimonio nonché all'attività creativa contemporanea possono essere gli elementi fondamentali di una nuova strategia europea.

4.4. *Turismo e cittadinanza europea*

4.4.1. Il Comitato è convinto che il turismo sia a questo riguardo un fattore d'integrazione europea. La realizzazione dell'area «Schengen» e della zona «euro» è in linea di massima un traguardo molto concreto e molto positivo. Sarebbe opportuno approfondire maggiormente questo approccio, in particolare insistendo sulle conseguenze per l'occupazione e sulle prospettive offerte dal settore in termini di mobilità professionale. Anche l'accoglienza di turisti provenienti da paesi terzi va inserita in questa prospettiva.

4.5. *Turismo, coesione e sviluppo sostenibile*

4.5.1. Non è necessario dimostrare come lo sviluppo turistico delle regioni meno favorite costituisca un mezzo per rafforzare la coesione. Un certo numero di fattori negativi come il degrado dell'ambiente, l'urbanizzazione selvaggia, gli effetti limitati sulle attività locali, le reazioni negative della popolazione devono tuttavia indurre alla prudenza.

4.5.2. La forte pressione delle strutture turistiche sull'ambiente circostante, sociale ed ecologico, è spesso all'origine di effetti negativi, che contrastano gli sforzi tesi a sviluppare il turismo. Occorre definire nuovi concetti di strutture e sviluppo turistico «sostenibili». Effettivamente, lo sviluppo turistico determina spesso la creazione di infrastrutture specifiche. Di sovente però tali strutture, inutilizzate durante la maggior parte dell'anno, deturpano il territorio.

4.5.3. L'attuale organizzazione del turismo si basa spesso sulla concentrazione di un gran numero di persone in luoghi esigui durante periodi molto brevi. Ciò pone problemi di gestione dei rifiuti, di approvvigionamento idrico, problemi energetici, nonché di trasporti e della loro gestione.

4.5.4. La gestione ambientale è solo una delle componenti di un approccio basato sullo sviluppo sostenibile, concetto che implica globalizzazione, anticipazione e concentrazione.

4.5.5. In tale contesto, l'approccio turismo e coesione, per essere efficiente, deve arricchirsi di un nuovo aspetto, quello dello sviluppo sostenibile, che conservi in via prioritaria il patrimonio naturale. Ciò si collega ai concetti di turismo sostenibile e di ecoturismo.

4.5.6. È gioco forza constatare che, nel quadro di una strategia europea che valorizzi realmente il turismo in quanto fattore di creazione di posti di lavoro, le regioni hanno spesso più bisogno di metodi che di fondi. Lo sviluppo di azioni di analisi comparativa delle migliori pratiche a livello regionale sembra rientrare nelle competenze dell'Unione.

4.6. *Turismo sociale*

4.6.1. L'accesso del maggior numero possibile di persone alle attività turistiche è un fattore considerevole per la creazione di posti di lavoro. Gli orientamenti per l'occupazione dovrebbero insistere pertanto sull'effetto moltiplicatore delle varie misure nazionali a sostegno del turismo sociale ed incoraggiare detta attività nell'ambito del Mercato interno europeo (reti di villaggi turistici, iniziative per i giovani, esperienze a favore di persone anziane, in pensione, a riposo).

4.6.2. È necessario sviluppare misure tese a favorire l'accesso alle vacanze per tutti, evitando di creare ghetti per persone in situazioni economiche precarie.

4.6.3. È opportuno riflettere su misure capaci di non compartimentare gli strati sociali e di favorire i rapporti umani. Il futuro del turismo sta sempre più nello sviluppo di un approccio integrativo che si opponga alle fratture sociali.

4.6.4. L'estensione dell'attività turistica a tutte le fasce sociali non deve essere interpretata come un incitamento al «turismo di massa» con tutte le connotazioni peggiorative: prestazioni di qualità mediocri, assenza di contenuto culturale ecc. Al contrario, l'attività turistica va concepita come fonte di arricchimento e scoperta. L'esperienza mostra d'altronde che i consumatori a basso reddito sono molto interessati alle formule di vacanze che invitano alla scoperta di popoli e culture diverse: soggiorni presso abitanti del luogo, agriturismo, trekking, visite culturali.

4.7. *Turismo ed istruzione*

4.7.1. Uno scaglionamento delle vacanze scolastiche, concertato a livello europeo, non potrà che favorire un turismo familiare di qualità e ridurre le pressioni (ambientali, economiche ecc.) nelle zone più frequentate.

4.7.2. Senza sottovalutare la complessità del processo di concertazione (tradizioni, clima, contesto culturale, ecc.) il Comitato invita i Consigli europei competenti (Istruzione, Industria/Turismo) a rilanciare le attività in materia.

4.8. *Turismo e ampliamento*

4.8.1. Il potenziale del turismo aumenterà come conseguenza dell'ampliamento dell'Unione, in primo luogo per la domanda della clientela dei paesi d'Europa dell'Est che scopre i nostri paesi, e poi per effetto dell'offerta turistica, spesso sconosciuta, di questi paesi. L'effetto congiunto di questi due fattori dovrebbe rafforzare la dinamica del settore turistico. È dunque essenziale associare l'Europa centro-orientale ad un'iniziativa europea sul turismo, in particolare attraverso azioni integrate dirette a zone specifiche (Mar Baltico, catena dei Carpazi, bacino dell'Oder, ecc.).

4.8.2. La stessa riflessione può venire estesa, negli stessi termini, ai paesi che si affacciano sul Mediterraneo, nel quadro di una politica del turismo basata su grandi bacini d'attrazione.

5. **Raccomandazioni — Metodi e principi di un'azione europea**

5.1. Considerati:

5.1.1. gli effetti positivi della costruzione europea sullo sviluppo del turismo (libera circolazione delle persone, area «Schengen», moneta unica ecc.);

- 5.1.2. il contributo unico del turismo al miglioramento della situazione occupazionale in Europa, grazie soprattutto alla sua capacità di conciliare produttività e creazione di posti di lavoro;
- 5.1.3. la scelta di preservare e riconoscere la diversità dei territori dell'Unione europea, e domani dell'Europa ampliata, grazie alle ricchezze umane, culturali, patrimoniali e naturali;
- 5.1.4. i rischi di un turismo non controllato, in particolare i potenziali pericoli per l'ambiente, il patrimonio e la diversità culturale, riflessi tutti di una crisi di crescita suscettibile di minacciare il potenziale di sviluppo del settore;
- 5.1.5. la necessità di valorizzare e rendere più stabili le professioni meno qualificate per migliorarne l'immagine;
- 5.1.6. l'importanza di una politica generalizzata di qualità e di diversificazione dell'offerta;
- 5.1.7. la realtà della situazione dei territori dell'Unione molto dipendenti dal turismo e svantaggiati dal costo delle infrastrutture (in particolare le regioni insulari e ultraperiferiche);
- 5.1.8. l'esistenza di distorsioni della concorrenza, in particolare nelle relazioni fra operatori locali e tour operator;
- 5.1.9. l'utilità di un approccio europeo, alla luce dell'evidente carattere transfrontaliero di tale attività, delle analogie tra i problemi dei territori dell'Unione e quindi della ricerca di soluzioni comuni, appare molto vantaggiosa in termini di costi e di efficacia;
- 5.2. il Comitato economico e sociale raccomanda al Consiglio, al Parlamento europeo, agli Stati membri ed alla Commissione il lancio di una «Iniziativa per una Strategia Europea del turismo» (ISET) che comprenda:
- 5.2.1. il cofinanziamento di azioni pilota di scambio di esperienze e di analisi comparativa, in particolare nei settori della definizione delle strategie locali, della tutela dell'ambiente, della qualità delle prestazioni, del dialogo sociale e della formazione alle nuove professioni del turismo, sulla base di una rete strutturata di punti locali di azione e osservazione del turismo articolata attorno ad organismi esistenti;
- 5.2.2. un accesso privilegiato agli strumenti comunitari esistenti (fondi strutturali europei, politica imprenditoriale, politica di ricerca e sviluppo, programma Leonardo, JEV, programma LIFE ecc.) per sostenere le regioni più dipendenti dal turismo e per favorire innovazione e partenariato;
- 5.2.3. l'effettiva applicazione delle regole di concorrenza al settore, in particolare per lottare contro le distorsioni, i monopoli e gli oligopoli che rendono fragile la situazione di centinaia di migliaia di piccole imprese della categoria;
- 5.2.4. l'approfondimento del dialogo sociale a livello europeo riguardante in particolare i livelli di qualificazione, la formazione, la mobilità, le condizioni di lavoro, l'orario di lavoro e la precarietà dell'occupazione;
- 5.2.5. il lancio di uno studio in settori pilota, assieme agli operatori del settore e alle associazioni di consumatori e di lavoratori, riguardante una carta europea della qualità con norme comuni nonché meccanismi di certificazione e di valutazione;
- 5.2.6. la definizione di elementi qualitativi sulle politiche dell'occupazione ed il funzionamento del dialogo sociale, che verrebbero richiesti agli Stati membri nel quadro dei Piani nazionali per l'occupazione;
- 5.2.7. l'attuazione, fin da ora, degli elementi dell'iniziativa ISET presso i paesi candidati all'adesione, in particolare i finanziamenti Phare e Sapard;
- 5.2.8. la pubblicazione annuale, da parte della Commissione, di una relazione sull'attuazione della strategia e sull'impatto delle politiche comunitarie sul settore (mercato interno, PAC, relazioni esterne, politica sociale ecc.) nonché di dati dettagliati sull'attribuzione dei fondi europei;
- 5.2.9. La regolare consultazione, da parte delle istituzioni europee, degli operatori economici e sociali del settore al fine, soprattutto, di analizzare l'impatto della regolamentazione e della politica dell'Unione sul turismo.
- 5.2.10. lo svolgimento, con cadenza annuale, di un convegno di verifica e di sintesi che riunisca gli Stati membri, i protagonisti, (operatori del settore, lavoratori, consumatori, attività collegate ecc.), il Parlamento europeo ed il Comitato economico e sociale.

Bruxelles, 26 gennaio 2000.

La Presidente

del Comitato economico e sociale

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI