

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni e informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato economico e sociale</b>	
	<b>400ª sessione plenaria del 18 e 19 giugno 2003</b>	
2003/C 220/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di investimento e ai mercati regolamentati e che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio» (COM(2002) 625 def. — 2002/0269 (COD)) .....	1
2003/C 220/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e sulle misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità» (COM(2002) 746 def.) .....	5
2003/C 220/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio — Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica (presentata dalla Commissione)» (COM(2002) 759 def. — 2002/0306 (COD)) .....	13

**Prezzo: 18,00 EUR**



(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
2003/C 220/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/68/CE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da adottare contro l'emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali» (COM(2002) 765 def. — 2002/0304 (COD))	16
2003/C 220/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — Politica spaziale europea» (COM(2003) 17 def.)	19
2003/C 220/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea» (COM(2002) 769 def. — 2002/0309 (COD))	26
2003/C 220/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione» (COM(2003) 63 def. — 2003/0032 (COD))	33
2003/C 220/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Relazione definitiva «Europe 2002» (COM(2003) 66 def.)	36
2003/C 220/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità delle acque di balneazione» (COM(2002) 581 def. — 2002/0254 (COD))	39
2003/C 220/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici nelle pitture e vernici decorative e nei prodotti per carrozzeria e recante modifica della direttiva 1999/13/CE» (COM(2002) 750 def. — 2002/0301 (COD))	43
2003/C 220/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione relativa all'introduzione della carta europea d'assicurazione malattia» (COM(2003) 73 def.)	46
2003/C 220/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo delle micro e piccole imprese nella vita economica e nel tessuto produttivo europeo»	50
2003/C 220/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 218/92 concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA) con riferimento a delle misure aggiuntive in materia di servizi prestati da agenzie di viaggio» (COM(2003) 78 def./2 — 2003/0057 (COD))	68



<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro ( <i>segue</i> )	Pagina
2003/C 220/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità» (COM(2003) 207 def. — 2001/0140 (COD)) .....	71
2003/C 220/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento» (COM(2003) 92 def. — 2003/0037 (COD)) .....	72
2003/C 220/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi» (COM(2003) 49 def. — 2003/0019 (CNS)) .....	77

## II

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

400ª SESSIONE PLENARIA DEL 18 E 19 GIUGNO 2003

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi di investimento e ai mercati regolamentati e che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio»**

(COM(2002) 625 def. — 2002/0269 (COD))

(2003/C 220/01)

Il Consiglio, in data 16 dicembre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Boving, in data 4 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400ª sessione plenaria, con 60 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

**1. Sintesi del documento della Commissione**

1.1. La direttiva relativa ai servizi di investimento (DSI), adottata nel 1993, definisce le condizioni alle quali le imprese di investimento e le banche autorizzate possono prestare determinati servizi in altri Stati membri.

1.2. La DSI non è più in grado di fornire attualmente un quadro efficace per l'esercizio dell'attività di investimento a livello transfrontaliero nell'Unione europea, in quanto:

- non prevede un grado di armonizzazione tale da consentire in pratica il mutuo riconoscimento delle autorizzazioni concesse alle imprese di investimento;
- contiene norme di tutela degli investitori ormai obsolete;
- non copre l'intera gamma dei servizi di investimento;
- non fornisce una risposta alle questioni regolamentari e di concorrenza sollevate dalla concorrenza tra le borse e dalla concorrenza delle borse con nuove piattaforme di esecuzione degli ordini;

— consente di seguire approcci diversi nella regolamentazione della struttura di mercato;

— non crea una base unitaria per la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di vigilanza;

— contiene disposizioni obsolete e scarsamente flessibili.

1.3. La proposta di direttiva in esame mira invece a tutelare gli investitori e a salvaguardare l'integrità del mercato attraverso l'armonizzazione delle norme che disciplinano l'attività degli intermediari autorizzati, nonché a promuovere mercati finanziari equi, trasparenti, efficienti e integrati. Tale direttiva è volta a creare un quadro regolamentare nel quale gli obblighi siano rispondenti allo specifico profilo di rischio di ciascuno dei partecipanti al mercato. Armonizzando le norme che disciplinano le negoziazioni effettuate dalle imprese con o per conto dei clienti e per conto proprio e incentivando il funzionamento trasparente dei sistemi organizzati di negoziazione, la nuova DSI faciliterà l'integrazione dei mercati secondari di strumenti finanziari grazie in particolare a:

- norme volte ad armonizzare il contenuto e la forma delle informazioni pertinenti che gli emittenti sono tenuti a divulgare;

- tutela dell'integrità del mercato e prevenzione degli abusi di mercato;
- possibilità offerta ai sistemi di investimento collettivi di avvalersi delle libertà del mercato unico;
- promozione di sistemi efficienti e competitivi di compensazione e regolamento delle operazioni transfrontaliere di negoziazione finanziaria.

## 2. Caratteristiche della proposta di direttiva

### 2.1. Un'infrastruttura di negoziazione efficiente, trasparente e integrata

2.1.1. Quando si affida a negoziatori per conto proprio e per conto terzi, l'investitore deve avere la certezza che questi agiscono nel suo interesse. La proposta di direttiva prevede pertanto una specifica tutela dell'investitore nell'ambito della procedura di internalizzazione.

2.1.2. Le regole del gioco vanno in questo caso definite in maniera tale che l'esecuzione degli ordini venga effettuata nell'interesse dell'investitore e preservando l'efficienza generale del sistema finanziario.

2.1.3. Va scongiurato qualunque rischio concreto sotto il profilo della tutela degli investitori e dell'efficienza del mercato. A tal fine va introdotto un pacchetto di misure che, da un lato, impedisca alla dispersione delle negoziazioni su una molteplicità di mercati e di canali di produrre una frammentazione della liquidità e, dall'altro, non impedisca ai partecipanti al mercato di individuare potenziali operazioni reciprocamente vantaggiose. Elemento centrale di questo pacchetto è un efficiente regime di trasparenza volto ad assicurare che le informazioni utili sulle condizioni a cui sono state concluse le ultime operazioni, sulle possibilità di negoziazione esistenti su tutti i mercati, sulle infrastrutture di negoziazione e su altre sedi di esecuzione delle negoziazioni siano messe a disposizione di tutti i partecipanti al mercato a livello comunitario.

2.1.4. Occorre frapporre il minor numero possibile di ostacoli alla concorrenza e all'innovazione. Le differenze di trattamento regolamentare non dovrebbero compromettere la capacità, da parte delle borse e di altre organizzazioni assoggettate ad un determinato quadro regolamentare, di attrarre liquidità.

2.1.5. La proposta di direttiva mira a creare un quadro coerente e adeguato ai rischi per la regolamentazione dei principali meccanismi di esecuzione degli ordini:

- essa prevede pertanto interventi regolamentari per affrontare i rischi specifici che ciascuna metodologia di negoziazione pone sotto il profilo della tutela dell'investitore e del mantenimento dell'efficienza del mercato,
- ma affronta, altresì, le interazioni che si generano, sul piano della concorrenza e della regolamentazione, quando piattaforme e metodi di negoziazione differenti coesistono gli uni accanto agli altri anche se assoggettati a forme diverse di regolamentazione del mercato e di tutela degli investitori.

2.1.6. Essenziale in questo caso è un insieme di norme che prescriva la trasparenza in materia di informazione sulle negoziazioni. Gli obblighi di trasparenza devono consentire un'interazione transfrontaliera efficace e in tempo reale tra gli interessi di negoziazione. A tal fine sono previsti diversi gradi di trasparenza.

2.1.7. La proposta di direttiva è intesa altresì a garantire che gli ordini dei clienti vengano eseguiti fuori borsa solo qualora si dimostri che in tal modo si servono al meglio i loro interessi. Essa impone alle imprese di investimento di esaminare regolarmente quale tra le sedi di esecuzione degli ordini offra le condizioni migliori per le operazioni dei loro clienti.

2.1.8. La proposta preserva lo status particolare e il regime di autorizzazione dei mercati regolamentati. Essa è intesa pertanto a fissare un insieme comune di principi di livello superiore in materia di autorizzazione, regolamentazione e vigilanza sui mercati regolamentati, in modo da:

- individuare l'autorità competente e il diritto applicabile;
- introdurre requisiti relativi al gestore del mercato;
- fissare ampi obblighi in materia di trasparenza pre- e post-negoziazione.

2.1.9. La proposta fissa i principi di livello superiore in base ai quali un «mercato regolamentato» può ammettere degli strumenti alla negoziazione sul suo sistema e prevede che le misure di esecuzione dettagliate che consentiranno di mettere in atto i principi di cui sopra siano elaborate al livello 2 del processo legislativo. In breve, i «mercati regolamentati» dovrebbero utilizzare requisiti di ammissione di ordine generale, preventivamente autorizzati dalle autorità pubbliche, i quali mirano ad assicurare l'agevole negoziabilità e il regolamento efficace degli strumenti. In tale contesto la proposta prevede quanto segue:

- inserimento di un nuovo servizio di base relativo alla gestione di un sistema multilaterale di negoziazione; ciò consentirà ai soggetti che gestiscono tali sistemi di ottenere l'autorizzazione ad operare in qualità di imprese di investimento sulla base di uno specifico regime regolamentare;
- requisiti di organizzazione dei sistemi multilaterali di negoziazione;
- trasparenza pre- e post-negoziazione relativa alle operazioni su titoli azionari concluse nell'ambito dei sistemi multilaterali di negoziazione;
- deroga agli obblighi derivanti dal rapporto di intermediazione per le operazioni concluse sui sistemi multilaterali di negoziazione.

2.1.10. La proposta prevede la modernizzazione sistematica degli obblighi cui sono assoggettate le imprese di investimento quando queste eseguono le loro operazioni fuori dalle regole e dai sistemi di un «mercato regolamentato» o di un sistema multilaterale di negoziazione, e più precisamente:

- una nuova disposizione specifica sul conflitto di interesse;

- il rafforzamento dell'obbligo di «esecuzione alle condizioni migliori»;
- regole per la gestione degli ordini dei clienti;
- obblighi di trasparenza post-negoziato: tutte le imprese di investimento che negoziano strumenti azionari devono divulgare, quanto più possibile in tempo reale, il prezzo e il volume delle operazioni concluse;
- obblighi di trasparenza pre-negoziato: vengono introdotti requisiti di trasparenza pre-negoziato per le imprese di investimento sotto forma di una regola sulla diffusione degli ordini dei clienti a prezzo limitato e di una regola di divulgazione per le operazioni delle dimensioni abitualmente richieste dagli investitori al dettaglio;
- obbligo di divulgazione delle quotazioni limitato alle operazioni delle dimensioni abitualmente richieste dagli investitori al dettaglio aventi per oggetto azioni altamente liquide.

## 2.2. Tutela degli investitori e regime delle imprese di investimento

2.2.1. I requisiti di autorizzazione iniziale e di esercizio delle imprese di investimento vanno armonizzati.

2.2.2. A tale scopo la proposta di direttiva prevede un'ampia modernizzazione e un rafforzamento degli obblighi imposti, nonché dei diritti riconosciuti alle imprese di investimento:

- un requisito essenziale perché le imprese di investimento siano autorizzate a esercitare la loro attività è costituito dalla disponibilità di una dotazione patrimoniale su base continuativa; le imprese di investimento che prestano esclusivamente servizio di consulenza sono esentate dall'obbligo sancito dalla direttiva sull'adeguatezza patrimoniale.
- La proposta prevede per le imprese di investimento l'obbligo in primo luogo di identificare i conflitti di interesse derivanti dalla loro attività che potrebbero ledere gli interessi dei loro clienti; le imprese devono quindi impedire che tali conflitti rechino effettivamente pregiudizio agli interessi dei loro clienti e predisporre meccanismi organizzativi e amministrativi che consentano di gestire tali conflitti così da non danneggiare in alcun modo gli interessi dei clienti.

## 2.3. Norme di comportamento da rispettare al momento della prestazione dei servizi ai clienti

2.3.1. L'attuazione della disposizione in materia di norme di comportamento contenuta nell'attuale DSI è stata finora ostacolata dalla scarsa chiarezza sull'interpretazione delle principali nozioni operative e dall'ambiguità sul ruolo delle autorità del paese d'origine e del paese ospitante nel controllo del rispetto delle disposizioni. La proposta di direttiva fornisce orientamenti chiari e giuridicamente vincolanti ai fini dell'attuazione di questi principi generali.

2.3.2. Uno dei principali obiettivi della revisione della DSI è quello di introdurre una disposizione specifica che imponga obblighi di «esecuzione alle condizioni migliori» a carico dei negozianti per conto terzi e dei negozianti per conto proprio e per conto terzi.

- A tutte le imprese di investimento che operano per conto di clienti viene fatto obbligo di esercitare la diligenza dovuta, per assicurarsi che l'ordine venga eseguito alle condizioni più favorevoli per tali clienti.
- Una impresa di investimento deve aver compiuto sforzi ragionevoli per ottenere l'esecuzione dell'ordine alle condizioni migliori per il suo cliente. Nella proposta vengono precisate le condizioni dalle quali si può dedurre che l'impresa di investimento ha compiuto tali sforzi.
- Alle imprese di investimento, inoltre, viene fatto obbligo di riesaminare su base regolare le procedure adottate per ottenere l'esecuzione alle condizioni migliori per i loro clienti.
- Le regole per la gestione degli ordini dei clienti prevedono che gli investitori dovrebbero essere a conoscenza dei diversi canali attraverso i quali tali ordini si possono eseguire.

2.4. La proposta prevede di estendere il campo di applicazione della direttiva ad alcuni servizi agli investitori o servizi di negoziazione i quali hanno carattere di attività finanziarie, sono offerti ai clienti da più parti e/o presentano rischi per gli investitori e per il mercato. Si propone altresì di riconoscere la consulenza in materia di investimenti come un'attività finanziaria autonoma di importanza crescente. Si vuole tuttavia evitare che la sua inclusione nel quadro regolamentare imponga oneri ingiustificati o eccessivi a carico degli operatori che effettuano tale consulenza. L'analisi finanziaria deve essere effettuata nel rispetto di elevati standard etici e professionali. Si propone inoltre di inserire i derivati su merci nel campo d'applicazione della direttiva. La definizione utilizzata a questo scopo comprende alcuni contratti «future» negoziati sui mercati regolamentati che sono regolati fisicamente, qualora tali contratti presentino le caratteristiche di strumenti finanziari.

## 2.5. Altri aspetti essenziali della proposta

Riguardo ai servizi di compensazione e regolamento, la proposta di revisione si limita a chiarire i diritti delle imprese di investimento e degli operatori dei mercati regolamentati relativamente all'accesso/alla scelta di sistemi aventi sede in altri Stati membri.

## 3. Osservazioni generali

3.1. La revisione della DSI riveste un'importanza fondamentale per il mercato dei valori mobiliari. Di fronte alla necessità — evidente — di una nuova direttiva, il Comitato accoglie sostanzialmente con favore la proposta formulata dalla Commissione e ne condivide in particolare l'obiettivo, vale a dire «la tutela degli investitori e la salvaguardia dell'integrità del mercato». La tutela — peraltro necessaria — degli investitori non deve però condurre a una monopolizzazione tale da porre fine di fatto all'attività libera e indipendente di consulenza in materia di investimenti. L'opera di regolamentazione, da parte sua, non dovrebbe andare oltre la tutela, in giusta misura, del cliente, mantenendo, al tempo stesso, la competitività.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Le nuove disposizioni formulate dalla proposta di direttiva in materia di internalizzazione vanno nella giusta direzione. Va però considerato che l'internazionalizzazione degli ordini sottrae liquidità ai mercati regolamentati (le borse valori). Se è vero che i sistemi di internalizzazione approfittano dei prezzi che si formano su un mercato regolamentato (prezzi di borsa) per adottarli come prezzi di riferimento (price-taking) nell'ambito della loro struttura, essi però non contribuiscono alla successiva evoluzione di tali prezzi in quanto non piazzano i loro ordini di acquisto/vendita sul mercato regolamentato. Per questo motivo appare ragionevole imporre a coloro che praticano sistematicamente l'internalizzazione l'obbligo di operare sul mercato di riferimento quali «market maker», contribuendo così all'afflusso di liquidità. Questo apporto di liquidità dovrebbe estendersi ai titoli che sono oggetto del sistema di internalizzazione.

4.2. Il Comitato rileva con favore che la proposta di direttiva fissa delle disposizioni per vigilare sulla concorrenza tra borse valori, sistemi multilaterali di negoziazione e sistemi di internalizzazione. Si compiace altresì che sia stato introdotto l'obbligo di una maggiore trasparenza. Le regole in materia di obblighi di trasparenza pre-negoziazione andrebbero tuttavia precisate e sviluppate ulteriormente. In effetti, una questione tanto cruciale come la trasparenza pre-negoziazione andrebbe decisa, se possibile in via definitiva, al livello legislativo 1.

4.3. Il Comitato esprime compiacimento per l'inserimento a pieno titolo dell'attività di consulenza tra i servizi di investimento, che rende così più marcata la distinzione tra consulenza e servizi di investimento non accompagnati da consulenza. Di conseguenza, in mancanza di disposizioni contrattuali che disciplinano le attività di consulenza, gli obblighi delle imprese di investimento si limitano alla fornitura di tutte le informazioni necessarie al cliente, commisurate al suo livello di professionalità. Per rendere possibile anche in futuro la preziosa attività di «execution-only» (puramente esecutiva), sarebbe auspicabile una sua regolamentazione.

4.4. La distinzione, adottata nella proposta, tra clienti professionali e non professionali risulta sconosciuta nella maggioranza degli Stati membri. Quando si procede alla classificazione si dovrebbe pertanto tener conto — nella misura del possibile — delle conoscenze e delle esperienze maturate dai singoli clienti nella negoziazione di valori mobiliari e delle loro esigenze personali. I rapporti con la clientela già consolidati dovrebbero essere mantenuti in nome della continuità.

4.5. Le informazioni da fornire al cliente ai sensi dell'articolo 18 della proposta di direttiva dovrebbero poter essere standardizzate.

4.6. Sarebbe auspicabile subordinare l'adozione — da parte della Commissione — di misure tecniche di esecuzione delle norme di comportamento (cfr. articolo 18, paragrafo 9) all'attuazione preventiva di un'analisi dei costi-benefici, come già auspicato dal Parlamento europeo.

4.7. Il Comitato accoglie sostanzialmente con favore le proposte in materia di «esecuzione alle condizioni migliori». L'articolo 19, paragrafo 1, della proposta di direttiva dovrebbe però avere solo carattere programmatico, nel senso che dovrebbe definire cosa si intende in linea di principio per esecuzione alle condizioni migliori. L'obbligo di rispettare talune regole in materia di condotta e organizzazione risulterebbe in tal modo dall'articolo 19, paragrafo 2, il quale stabilisce che le imprese di investimento devono applicare procedure organizzative e amministrative tali da garantire l'esecuzione degli ordini dei clienti alle condizioni più favorevoli per questi ultimi.

4.8. Nell'ambito dell'esecuzione delle operazioni alle condizioni migliori, bisognerebbe operare una distinzione in base al tipo di esecuzione. Tale disposizione si applicherebbe solo nel caso in cui l'ordine non venisse eseguito tramite un mercato regolamentato. In tal caso andrebbe dimostrato che l'ordine non è stato eseguito a un prezzo meno favorevole del prezzo di borsa. Alle imprese di investimento, inoltre, occorre lasciare un certo margine di valutazione dell'esecuzione alle condizioni migliori, come pure la possibilità di accordarsi preventivamente con i clienti — tramite apposite disposizioni contrattuali — sulle modalità generali di esecuzione dei loro ordini.

4.9. Nell'ambito della procedura di Comitato, al momento di adottare le misure tecniche di esecuzione bisognerebbe tener conto della natura dei servizi offerti, del tipo di strumenti finanziari e della diversità di struttura delle imprese di investimento. A questo proposito si chiede che nell'articolo 16, paragrafo 4, lettera a), si consideri anche se, per quanto riguarda il tipo di misure che l'impresa di investimento deve adottare per gestire i conflitti di interesse, tali conflitti costituiscano un'eccezione oppure la regola.

4.10. Le misure tecniche di esecuzione vanno elaborate sulla base di un modello di cliente avveduto e informato, in grado di effettuare autonomamente le sue scelte economiche.

4.11. Gli ordini dei clienti a prezzo limitato a cui non è stato possibile dare esecuzione andrebbero dirottati verso il mercato regolamentato.

4.12. Dal momento che la discussione sulla regolamentazione dei sistemi di compensazione e regolamento è ancora in corso, non bisognerebbe anticiparne le conclusioni.

4.13. Onde evitare che l'intermediazione di fondi, soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese, sia soggetta a obblighi ingiustificati e eccessivi, la direttiva non dovrebbe applicarsi alle imprese che ricevono e trasmettono

ordini relativi a quote di organismi d'investimento collettivo senza detenere fondi dei loro clienti e quindi senza potersi mai trovare in situazione di debito con i loro clienti.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e sulle misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità»**

(COM(2002) 746 def.)

(2003/C 220/02)

Il Consiglio, in data 20 dicembre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e sulle misure atte a semplificare ed accelerare il contenzioso in materia di controversie di modesta entità».

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore von Fürstenwerth, in data 4 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato all'unanimità, il 18 giugno 2003 nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Sintesi e conclusioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore il Libro verde della Commissione: lo giudica infatti un'iniziativa opportuna che costituisce il seguito logico delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere. Il mercato unico non potrà essere realizzato senza un quadro giuridico comune<sup>(1)</sup>. In questo contesto, il fatto che i cittadini e le imprese possano avvalersi di un procedimento d'ingiunzione di pagamento accessibile, rapido, efficiente ed equo costituisce un aspetto importante del diritto dei cittadini all'accesso alla

giustizia<sup>(2)</sup>. In un mercato unico ogni cittadino e ogni impresa devono poter far valere i propri diritti sia in un altro Stato membro sia nello Stato di abituale residenza esponendosi a sostenere costi prevedibili e moderati.

1.2. Il Comitato incoraggia e, al tempo stesso, sollecita la Commissione a presentare, alla luce dei risultati delle consultazioni, una proposta legislativa per introdurre un procedimento europeo d'ingiunzione uniforme.

---

(1) È un punto che il Comitato ha già fatto presente più volte, da ultimo nel parere in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati (COM(2002) 159 def. — 2002/0090 (CNS)), GU C 85 dell'8.4.2003, pag. 1.

---

(2) Cfr.: parere del Comitato economico e sociale in merito al Libro verde: l'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico, GU C 295 del 22.10.1994, pag. 1 e ss.; parere del Comitato economico e sociale in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale nonché il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU C 117 del 26.4.2000, pag. 6.

1.3. Il Comitato apprezza l'impegno della Commissione volto a rendere i procedimenti civili più rapidi, meno costosi e più efficienti, tanto più che spesso proprio le controversie in materia di consumo presentano vistose sproporzioni tra il valore economico oggetto della controversia e i costi dell'azione legale <sup>(1)</sup>. Ciò vale anche per le PMI, che spesso non sono disposte o non sono in grado di ricorrere ad uno studio legale internazionale o a più legali per far valere i loro diritti. Il Comitato riconosce la necessità di creare anche per i crediti contestati uno strumento che consenta di addivenire rapidamente e a costi ragionevoli ad una decisione esecutiva per una controversia transfrontaliera. Questo tanto più se si considera che i consumatori e le PMI sono dissuasi dal far valere le libertà fondamentali inerenti al mercato interno proprio a causa dei costi e della durata dei procedimenti per ottenere una sentenza nei confronti di un debitore di un altro Stato membro.

1.4. Nel concepire un procedimento europeo uniforme per le controversie di modesta entità bisognerà anzitutto mettere a punto misure idonee ad accelerare l'iter di tali controversie senza per questo compromettere le garanzie che lo Stato di diritto riconosce alle parti.

1.5. Alla luce dei suoi precedenti pareri in merito alla cooperazione giudiziaria e alla creazione di un quadro giuridico uniforme, il Comitato fa presente che tali misure legislative potranno avere successo unicamente quando saranno sufficientemente portate a conoscenza dei consumatori e delle imprese. Il Comitato è convinto che in proposito le organizzazioni della società civile organizzata possano assolvere un ruolo importante, incisivo e concreto.

## 2. Introduzione: motivazione dell'iniziativa

2.1. Con il Libro verde la Commissione avvia la consultazione di tutte le parti interessate riguardo alla possibile creazione di uno o di più strumenti giuridici comunitari. Essi riguardano:

- da un lato, l'istituzione di un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, vale a dire una procedura specifica, rapida e poco costosa, applicabile in tutti gli Stati membri per il recupero dei crediti che si presume non saranno contestati, e
- dall'altro, l'introduzione di un procedimento civile specificamente studiato per le controversie di modesta entità, onde accelerare l'iter di tali controversie e limitarne i costi attraverso la semplificazione.

<sup>(1)</sup> Cfr.: risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione «Piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno» (COM(96) 13 def.), GU C 362 del 2.12.1996, pag. 275.

### 2.2. Il contesto giuridico

2.2.1. Il Libro verde va inquadrato in un ampio contesto di iniziative legislative della Commissione, già portate a compimento, oppure in programma o in via di elaborazione. Il Comitato ha già avuto più volte l'opportunità di esprimersi in merito a singole proposte della Commissione <sup>(2)</sup>.

2.2.2. Vanno citate anzitutto le attività nell'ambito delle norme di procedura civile, in particolare:

- il recepimento dell'accordo di Bruxelles del 1968 sotto forma di regolamento <sup>(3)</sup>,
- la proposta di regolamento relativa al titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati <sup>(4)</sup>,
- il regolamento sulla notificazione e la comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale <sup>(5)</sup>,
- il regolamento sulla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale <sup>(6)</sup>,
- la raccomandazione della Commissione sui principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie <sup>(7)</sup>,
- la decisione del Consiglio relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale <sup>(8)</sup>.

<sup>(2)</sup> In proposito vedere le note a piè di pagina seguenti.

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1. Parere del Comitato: GU C 117 del 26.4.2000, pag. 6.

<sup>(4)</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati, COM(2002) 159 def. del 18.4.2002, GU C 203 E del 27.8.2002, pag. 86. Parere del Comitato: GU C 85 dell'8.4.2003, pag. 1.

<sup>(5)</sup> Regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, GU L 160 del 30.6.2000, pag. 37. Parere del Comitato: GU C 368 del 20.12.1999, pag. 47.

<sup>(6)</sup> Regolamento (CE) n. 1206/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale, GU L 174 del 27.6.2001, pag. 1. Parere del Comitato: GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 10.

<sup>(7)</sup> Raccomandazione della Commissione del 30 marzo 1998 riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo (98/257/CE), GU L 115 del 17.4.1998, pag. 31.

<sup>(8)</sup> Decisione del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale (2001/470/CE), GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25. Parere del Comitato: GU C 139 dell'11.5.2002, pag. 6.

2.2.3. Vanno inoltre citate le iniziative concernenti il diritto sostanziale e quelle sul conflitto di norme, in particolare:

- il progetto di regolamento sul diritto relativo alle controversie legate a debiti extracontrattuali (Roma II) <sup>(1)</sup>,
- la pubblicazione di un Libro verde sulla trasformazione in strumento comunitario della convenzione di Roma del 1980 applicabile alle obbligazioni contrattuali e sul rinnovamento della medesima <sup>(2)</sup>.

2.2.4. Da ultimo è opportuno citare le iniziative nell'ambito del diritto civile sostanziale, in particolare:

- la comunicazione della Commissione sul diritto contrattuale europeo dell'11.7.2001 <sup>(3)</sup>,
- la direttiva sul credito al consumo <sup>(4)</sup>,
- la direttiva sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori <sup>(5)</sup>.

2.2.5. Tutte queste iniziative perseguono due obiettivi: da un lato creare un quadro giuridico che consenta a tutti gli operatori economici di avvalersi delle possibilità offerte dal mercato interno europeo più agevolmente e riducendo al minimo i problemi, e dall'altro agevolare l'accesso dei cittadini europei alla giustizia.

2.2.6. Il Libro verde affronta due temi diversi: il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento e l'introduzione di un procedimento per le controversie di modesta entità. I due temi sono correlati nella misura in cui entrambi i procedimenti possono servire ad accelerare l'iter azioni civili relative ai crediti e a renderle meno costose. Per motivi pratici sarebbe opportuno trattare questi due temi in proposte legislative distinte.

### 3. Il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento

3.1. Il Comitato incoraggia, e invita, la Commissione a presentare una proposta circa l'introduzione di un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento che permetta di avere, in tutti gli Stati membri, un titolo esecutivo senza necessità di una procedura d'executur.

#### 3.1.1. Osservazioni riguardo alla definizione dei procedimenti

Applicabilità (domanda 1)

3.1.2. I procedimenti d'ingiunzione di pagamento sono conosciuti, e si sono dimostrati validi, in numerosi Stati

<sup>(1)</sup> (NB: per ora disponibile unicamente nella versione Internet).

<sup>(2)</sup> Libro verde della Commissione UE sulla trasformazione in strumento comunitario della convenzione di Roma del 1980 applicabile alle obbligazioni contrattuali e sul rinnovamento della medesima (COM(2002) 654 def.).

<sup>(3)</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul diritto contrattuale europeo (2001/C 255/01); GU C 255 del 13.9.2001, pag. 1. Parere del Comitato: GU C 241 del 7.10.2002, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU L 61 del 10.3.1990, pag. 14. Parere del Comitato: GU C 337 del 31.12.1998, pag. 1.

<sup>(5)</sup> GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29. Parere del Comitato: GU C 159 del 17.6.1991, pag. 34.

membri dell'Unione europea come strumento per recuperare rapidamente crediti per i quali il creditore non prevede un'effettiva contestazione da parte del debitore. Rispetto al procedimento civile ordinario, questo procedimento mira essenzialmente a ottenere rapidamente un titolo esecutivo nei casi in cui non vi sia alcuna contestazione circa l'obbligo del debitore di pagare e tuttavia quest'ultimo non proceda al pagamento. Dato che in tutti gli Stati membri vige il divieto di farsi giustizia da sé, anche in questi casi al creditore non resta altro che far esigere il proprio credito da un'istituzione legittimata dallo Stato. A tal fine occorre una «base» sotto forma di titolo. L'interesse di tale titolo non dipende dal fatto che un credito abbia carattere transfrontaliero o no. In linea di principio non sarebbe pertanto utile affiancare al procedimento d'ingiunzione già previsto negli Stati membri un nuovo procedimento regolato da norme proprie, ossia europee, creando così procedimenti differenti a seconda che si tratti di crediti transfrontalieri o crediti a carattere puramente nazionale. Il Comitato raccomanda quindi un procedimento d'ingiunzione uniforme a livello europeo, da applicare indifferentemente a fattispecie puramente nazionali ovvero transfrontaliere. Con ciò il Comitato non ignora che esistono anche buoni motivi per istituire in primo luogo solo un procedimento per fattispecie a carattere transfrontaliero; un modello europeo sarebbe infatti utile per acquisire esperienze. In un secondo tempo ci si potrebbe poi occupare anche dei casi nazionali. La scelta dell'opzione più efficace tra le due dovrebbe avvenire sulla base dei risultati delle consultazioni del Libro verde. In entrambi i casi si dispone di una base giuridica che stabilisce la competenza: oltre all'articolo 65 del trattato CE (crediti transfrontalieri) va preso in considerazione in particolare anche l'articolo 95 del trattato.

Scelta dello strumento legislativo più adatto (domanda 2)

3.1.3. La scelta del legislatore europeo di ricorrere ad un regolamento o ad una direttiva è secondaria tenuto conto delle osservazioni suesposte. Indubbiamente, un regolamento avrebbe un iter legislativo più rapido. Va tenuto presente che il ricorso ad una direttiva comporta che il legislatore nazionale deve recepire le disposizioni nel suo ordinamento nazionale e integrarle. Nel farlo, il legislatore nazionale dovrà aver cura che si proceda ad un adeguamento senza smagliature di tutte le norme e di tutti i requisiti procedurali della legislazione nazionale a quella europea, in modo da evitare contraddizioni e attriti. Si tratta di un pericolo particolarmente notevole quando si crea uno spazio giuridico unico, visto che le differenze delle culture giuridiche sono così marcate. Il ricorso alla direttiva non significa necessariamente che il legislatore europeo debba limitarsi a fornire a quello nazionale una cornice vaga. Anche in questo caso il legislatore europeo può adottare disposizioni relativamente dettagliate, tali che il procedimento e i suoi requisiti risultino sostanzialmente identici in tutti gli Stati membri dell'UE. La scelta dello strumento giuridico dipenderà soprattutto dal campo d'applicazione previsto. Nel caso di una proposta legislativa basata sull'articolo 65 del trattato CE il Comitato raccomanda di optare per un regolamento.

### Accertamento dei problemi (domanda 3)

3.1.4. In tutti gli Stati membri si pone il problema del recupero di un gran numero di crediti per i quali di norma il ricorso al giudice è reso necessario unicamente dal fatto che il debitore si limita a non pagare senza contestare seriamente il fondamento del credito. Teoricamente si può ritenere che tali casi potrebbero di preferenza essere risolti con giudizi in contumacia, oppure introducendo a tal fine procedimenti sommari speciali, o ancora avvalendosi principalmente, come avviene nei Paesi Bassi, di provvedimenti cautelari. Se, in seguito ad un provvedimento cautelare che gli impone il pagamento del debito, il debitore non avvia il procedimento principale, nella pratica dal punto di vista pratico si realizza un rapido recupero del credito. In numerosi Stati membri è stato però introdotto un procedimento d'ingiunzione nazionale: pur presentando numerose differenze di dettaglio, questi procedimenti hanno in comune il fatto che il giudice (o un'autorità competente) decide in merito al credito senza prima ascoltare il debitore. La decisione viene notificata a quest'ultimo con l'invito di conformarsi oppure di contestarla entro un certo termine. In assenza di una reazione da parte del debitore, la decisione del giudice (ingiunzione di pagamento) diventa esecutiva. Solo se il debitore propone opposizione viene avviato un procedimento giudiziario ordinario.

È chiaro che questa semplificazione è utile anche per il recupero di crediti transfrontalieri, che presumibilmente non saranno contestati. È un aspetto particolarmente rilevante se si considera che avviare una causa all'estero risulta particolarmente gravoso per il ricorrente (creditore). Proprio in questo contesto la semplicità e la rapidità del processo d'ingiunzione potrebbero aver effetti positivi, se un procedimento d'ingiunzione di pagamento avviato in uno Stato membro, al pari del titolo che ne deriva, fosse esecutivo in uno Stato membro diverso dell'Unione europea, senza necessità di ulteriori verifiche materiali. La piena tutela dei diritti del debitore stesso verrebbe comunque garantita dalla possibilità di passare al procedimento ordinario in caso di sua opposizione.

### Oggetto del procedimento d'ingiunzione (domande 4-6)

3.1.5. Il procedimento d'ingiunzione di pagamento costituisce la procedura ideale per l'esecuzione rapida ed efficace di azioni che hanno per oggetto una prestazione di carattere pecuniario. Integrare nel procedimento d'ingiunzione altri diritti come, ad esempio, l'esecuzione o l'omissione di un atto, la consegna di una cosa (ad esempio della cosa acquistata dopo un pagamento anticipato) o simili, farebbe sorgere particolari difficoltà dato che queste fattispecie non si prestano ad una standardizzazione. In casi del genere sarebbe più indicato un procedimento per controversie di modesta entità. Il Comitato raccomanda pertanto di limitare il procedimento d'ingiunzione al diritto a prestazioni pecuniarie certe, liquide ed esigibili, di origine contrattuale.

3.1.6. Dovrebbe essere evidente che nel quadro del procedimento d'ingiunzione non può essere fatto valere un diritto che è legato ad un obbligo di controprestazione del creditore che egli non ha ancora assolto.

3.1.7. Il Comitato ritiene che, nella misura in cui sono effettivamente garantite la notificazione e la possibilità di difesa, la natura del procedimento non implichi la necessità di definire un limite di valore, a meno che non lo si faccia per motivi di prudenza o per mancanza di esperienza relativa allo strumento in questione.

### Procedimento d'ingiunzione di pagamento obbligatorio o facoltativo (domanda 7)

3.1.8. Essenzialmente il procedimento d'ingiunzione va visto sotto due aspetti: da un lato, serve a liberare la magistratura dalla notevole massa di cause per crediti avviate con procedimento giudiziario ordinario quando le spese che essi comportano non sono necessarie per assicurare la tutela del debitore; d'altro lato, serve anche, in eguale misura, a facilitare al creditore il recupero del suo credito e a fargli risparmiare tempo per l'ottenimento di un titolo esecutivo. Queste due aspetti sono inscindibili. In effetti, se il creditore vuole optare per una soluzione meno facile, ossia recuperare il suo credito attraverso il procedimento civile ordinario, questo gli dovrebbe essere consentito. Il diritto procedurale di tutti gli Stati membri dovrebbe contemplare la possibilità di utilizzare anche nel procedimento civile ordinario una procedura abbreviata e meno costosa e complessa in caso di mancata opposizione del debitore. Il Comitato raccomanda pertanto di non prescrivere obbligatoriamente il ricorso al procedimento d'ingiunzione.

### La problematica delle competenze (domande 8-10)

3.1.9. Nel contesto dell'armonizzazione del procedimento d'ingiunzione la questione della competenza internazionale verrà ad assumere un'importanza decisiva. Per il procedimento civile ordinario la questione è disciplinata dal regolamento del Consiglio sul giudice competente con un sistema differenziato che valuta gli interessi del ricorrente e del convenuto cercando di bilanciarli. È in questo sistema che andrebbe integrato un procedimento d'ingiunzione europeo comune. Al riguardo, potrebbe bastare che il legislatore europeo si limitasse ad affrontare la questione della competenza internazionale. Non pare necessario che definisca anche la competenza territoriale o *ratione materiae* per i procedimenti d'ingiunzione all'interno degli Stati membri. In proposito ci si può richiamare a competenze consolidate negli Stati membri. Non è scontato che da ciò deriverebbero svantaggi per le parti interessate. Ciò vale anche per il problema di stabilire i requisiti prescritti per la persona o l'organo abilitato a emettere l'ingiunzione di pagamento europea. Anche in questo caso si può far ricorso alle disposizioni in vigore negli Stati membri oppure lasciare a questi ultimi la facoltà di emanare in materia disposizioni in linea con la loro cultura giuridica.

Contenuto e forma dell'ingiunzione di pagamento europea: la questione delle prove (domande 11-13)

3.1.10. Sotto il profilo del contenuto la Commissione ha già definito una serie di informazioni che è necessario menzionare nella richiesta di emissione dell'ingiunzione di pagamento europea su cui il Comitato è d'accordo. Può essere più difficile stabilire fino a che punto la giustificazione del credito dovrà essere dettagliata. In effetti, dato che il procedimento d'ingiunzione di pagamento deve costituire una procedura rapida, sommaria ed efficace, per esso non vanno previsti in nessun modo i medesimi requisiti del ricorso ordinario nel quadro di un procedimento civile ordinario. Deve pertanto bastare una descrizione degli elementi essenziale del credito sufficiente per la sua identificazione, in modo da consentire al debitore di comprendere di quale credito si tratta e permettere anche ad un altro tribunale, qualora si voglia eventualmente far di nuovo ricorso per lo stesso credito, di constatare che esso è già stato oggetto di un procedimento d'ingiunzione di pagamento.

3.1.11. Dato che tale procedimento ha carattere sommario, una valutazione delle prove non vi ha posto. Dato poi che, di norma, il creditore può farvi ricorso solo quando ha motivo di ritenere che il credito non sarà contestato, ne discende automaticamente che non è giustificata l'introduzione di elementi di prova in questo procedimento. I diritti del debitore vengono garantiti riconoscendogli la possibilità di fare opposizione e di passare a un procedimento civile ordinario, nel cui contesto potrà essere presentata una prova in qualunque forma ammessa dal tribunale competente. Per tale motivo, nei procedimenti d'ingiunzione non dovrebbe essere richiesta la presentazione di alcun tipo di prova documentale del credito, anche se non si deve impedire al ricorrente di farlo, nel qual caso le prove vanno notificate al debitore insieme all'ingiunzione.

3.1.12. La gestione automatizzata delle domande di ingiunzione di pagamento europeo presuppone obbligatoriamente l'uso di un modulo standard.

Tecnologia informatica ed elaborazione elettronica dei dati (domanda 14)

3.1.13. Il procedimento d'ingiunzione dovrebbe essere automatizzato per quanto tecnicamente possibile. Questo comporta l'impiego dell'elaborazione elettronica dei dati. Solo così si potranno contenere i costi. La comunicazione fra il tribunale e le parti dovrebbe per quanto possibile avvenire per via elettronica. Ogniqualevolta possibile dovrebbero essere utilizzati elementi di testo standardizzati.

Verifica della fondatezza della domanda, domande parziali, standardizzazione (domande 15-18)

3.1.14. Una verifica del contenuto renderebbe eccessivamente farraginoso il procedimento d'ingiunzione e lo svolgimento rapido ed efficiente della procedura non sarebbe più garantito. I diritti del debitore sono tutelati in quanto se propone opposizione il procedimento è trasformato in un procedimento civile ordinario; in quella sede un giudice

valuterà la giustificazione del credito. Nondimeno, lo strumento comunitario dovrebbe prevedere situazioni specifiche in cui la domanda può essere respinta, ad esempio la mancanza dei requisiti formali indispensabili.

3.1.15. Dato che il Comitato raccomanda di uniformare il procedimento e gestirlo con strumenti informatici, anche la risultante ingiunzione di pagamento andrebbe uniformata, ossia standardizzata, in tutti gli Stati membri, non da ultimo per ovviare a problemi di comprensione e di traduzione nei casi transfrontalieri. Senza tale uniformazione verrebbe messa in discussione la possibilità di utilizzare il procedimento in questo tipo di casi. La specificità del procedimento d'ingiunzione come procedura sommaria e rapida esclude una verifica del merito del credito da parte del giudice. Solo così, infatti, può essere assicurata una gestione automatica. In questi casi l'ingiunzione di pagamento può essere emessa solo per l'intero importo oggetto del credito oppure integralmente respinta. La pronuncia in merito ad un importo parziale presupporrebbe appunto un esame del merito (distinguendo fra importi per i quali il credito è fondato e quelli per i quali esso non è giustificato).

3.1.16. Anche in questo caso devono essere tutelati i diritti dei creditori e dei debitori. Al creditore quindi deve essere consentito proporre opposizione contro un eventuale rigetto della sua domanda. Se il suo ricorso non viene accolto, però, per ragioni di efficienza il creditore non deve avere la possibilità di presentare una nuova domanda di ingiunzione europea di pagamento per lo stesso credito. Mediante l'atto di opposizione all'ingiunzione di pagamento il debitore, dal canto suo, può passare al procedimento civile ordinario, il quale mette a sua disposizione tutti gli strumenti di difesa.

Informazioni sulle possibilità d'impugnazione, notifica (domande 19-20)

3.1.17. Quando viene pronunciata un'ingiunzione europea di pagamento ed essa è notificata al debitore, è necessario informare il debitore stesso della possibilità accordatagli di fare opposizione all'ingiunzione di pagamento e del fatto che grazie a questa opposizione il procedimento si trasforma in un procedimento giudiziario ordinario. Il debitore dev'essere inoltre informato del termine per la presentazione dell'opposizione e dei relativi requisiti di carattere formale. Perché possa esercitare realmente il suo diritto di opposizione, deve essergli comunicato l'indirizzo del tribunale o dell'autorità cui va presentata l'opposizione. Affinché si renda conto dell'importanza della sua decisione di presentare opposizione, dev'essere informato del fatto che l'ingiunzione di pagamento diventa esecutiva se l'opposizione non è proposta entro i termini fissati. Queste informazioni devono essere fornite in forma tale che anche il consumatore inesperto di questioni giuridiche e del mondo degli affari possa comprenderle e valutarne l'importanza. Il Comitato invita inoltre a prevedere nello strumento giuridico una disposizione che disciplini le conseguenze di una mancata informazione.

3.1.18. La notifica al debitore costituisce un elemento centrale del procedimento d'ingiunzione. Sotto il profilo dell'efficacia transfrontaliera dell'ingiunzione di pagamento appare indispensabile uniformare le regole sulla notificazione negli Stati membri dell'Unione europea e far sì che esse contengano tutte le necessarie garanzie quanto all'effettiva presa di conoscenza degli atti notificati al debitore. Il Comitato esorta pertanto la Commissione affinché presenti contestualmente un'iniziativa legislativa volta a uniformare le norme relative alla notificazione degli atti giudiziari. Qualora tuttavia ciò non fosse possibile nel breve periodo, da qui all'adozione dello strumento in esame, il Comitato ritiene che quest'ultimo debba contenere disposizioni specifiche sulla notificazione delle ingiunzioni, tali da garantire un'effettiva presa di conoscenza delle stesse da parte dei debitori.

#### Opposizione, autorità di cosa giudicata (domande 21-27)

3.1.19. Per offrire al debitore l'effettiva possibilità di opporsi, dovrebbe essere previsto un termine comune: in proposito sembrano essere sufficienti 21 giorni dalla notifica. Inoltre, per assicurare una possibilità successiva di verifica e per poter poi ricostruire lo svolgimento degli eventi, l'atto di opposizione dovrebbe avere forma scritta. Perché l'opposizione all'ingiunzione di pagamento da parte del debitore e la trasformazione del procedimento in procedimento ordinario abbiano veramente senso, sarebbe opportuno esaminare se l'esecutorietà dell'ingiunzione di pagamento debba prendere effetto solo allo scadere del termine per la presentazione dell'opposizione o se un atto di opposizione la priva automaticamente di ogni valore. Si potrebbe valutare se il procedimento non sarebbe molto più efficiente se si prevedesse che l'opposizione comporta un passaggio automatico al procedimento ordinario, senza necessità di un'altra domanda a tal fine da parte del debitore. Al riguardo occorre garantire al creditore la possibilità di presentare una documentazione integrativa e di comprovare la sua domanda.

3.1.20. L'impossibilità di presentare opposizione alla decisione presa nel quadro di una procedura sommaria come il procedimento di ingiunzione di pagamento non sarebbe compatibile con la cultura giuridica diffusa in Europa. Ne consegue che il risultato del procedimento di ingiunzione deve poter essere sottoposto ad una valutazione in sede giudiziaria. Di questo viene però già tenuto conto con la possibilità, riconosciuta al debitore, di presentare opposizione entro un certo termine oppure con l'opportunità, offerta al creditore, di impugnare una decisione di rigetto del procedimento d'ingiunzione. Non sembra necessario prevedere ulteriori possibilità di ricorso, tanto più che in generale esiste già la possibilità di impugnare la sentenza del procedimento giudiziario ordinario avviato in seguito ad un atto di opposizione. Il Comitato invita a verificare quali strumenti permettano di adottare misure efficaci per evitare che l'opposizione venga presentata nel solo intento di procrastinare ulteriormente il pagamento. Anche in questo caso, però, va salvaguardato il diritto irrinunciabile ad una difesa adeguata.

3.1.21. Per efficacia di cosa giudicata (formale) di una decisione giudiziaria s'intende comunemente il fatto che contro di essa non si può più ricorrere con mezzi d'impugnazione ordinari. Ciò è importante per risolvere, ad un certo punto, in maniera definitiva, una causa. Tale valore di cosa giudicata dovrebbe scattare allo scadere del termine previsto per presentare opposizione contro l'ingiunzione di pagamento.

Obbligatorietà della rappresentanza da parte di un avvocato, costi, esecutorietà provvisoria (domande 28-31)

3.1.22. Non si deve limitare il diritto ad essere rappresentato da un legale. In nessun caso, però, dovrebbe essere introdotto l'obbligo di tale rappresentanza. Se il termine per presentare opposizione, da parte del debitore, non è eccessivamente lungo e si rinuncia ad emettere un titolo esecutivo specifico, il titolo risultante (ingiunzione di pagamento) diventerà rapidamente esecutivo. Ne consegue l'opportunità di rinunciare ad un'esecutorietà provvisoria particolare che renderebbe necessario risolvere questioni particolarmente difficili. Dato che prima dell'emissione del titolo non è intervenuta una verifica del merito del credito, nel caso in cui venga proposta opposizione all'ingiunzione di pagamento europea, sarebbe opportuno che non si potesse dar seguito all'esecuzione né portarla avanti.

3.1.23. Nei casi transfrontalieri il titolo esecutivo europeo consentirebbe una semplificazione unicamente qualora si potesse rinunciare a un exequatur (dichiarazione di esecutorietà) nello Stato membro in cui il titolo dovrebbe essere eseguito. È pure sostanzialmente incompatibile con l'esigenza della rapidità e della snellezza della procedura prescrivere al paese d'origine una particolare certificazione della decisione come titolo esecutivo all'estero. D'altro canto, la certificazione, da parte dello Stato membro d'origine, circa il carattere di titolo esecutivo europeo prevista nell'articolo 4 della Proposta di regolamento sul titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati<sup>(1)</sup> serve a fornire talune garanzie procedurali a favore del debitore. Qualora si rinunci alla certificazione da parte dello Stato membro d'origine, occorrerà inserire nello strumento giuridico dell'ingiunzione di pagamento europea garanzie procedurali corrispondenti a quelle previste nel capitolo 3 della Proposta di regolamento sui crediti non contestati.

#### 4. Il procedimento europeo relativo alle controversie di modesta entità

4.1. Il Comitato apprezza l'impegno della Commissione volto rendere i procedimenti civili più rapidi, meno costosi e più efficaci. Il Comitato è favorevole all'introduzione di un procedimento europeo per una composizione più agevole e più veloce delle controversie di modesta entità.

<sup>(1)</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati COM(2002) 159 def. del 18.4.2002.

#### 4.1.1. Osservazioni sulle caratteristiche del procedimento relativo alle controversie di modesta entità

##### Osservazioni di principio

4.1.2. L'idea d'istituire un procedimento per le controversie di modesta entità è ispirata da due fattori. Anzitutto, negli Stati membri vi è insoddisfazione nei riguardi dei procedimenti giudiziari ordinari tradizionali: essi sono infatti considerati troppo lunghi, costosi e complicati. Ciò vale in particolare quando si vogliono recuperare crediti di modesta entità per i quali spesso la complessità e l'onere dei procedimenti sono sproporzionati rispetto al valore economico oggetto della controversia. In secondo luogo, lo sviluppo del mercato interno comporterà inevitabilmente un aumento del contenzioso a carattere transfrontaliero per il quale è ancor più difficile assicurare procedimenti rapidi, efficaci e poco costosi di quanto non lo sia per le controversie a livello nazionale. Il legislatore europeo ha il compito di assicurare che la difformità degli ordinamenti giuridici nazionali non comprometta la salvaguardia dei diritti nello spazio giuridico europeo. Numerosi Stati membri non prevedono procedimenti particolari per le controversie aventi come oggetto un valore economico modesto. Invece, in Spagna, Irlanda, Svezia e Gran Bretagna sono stati istituiti procedimenti speciali per i conflitti di questo tipo.

4.1.3. Sostanzialmente il problema che si porrà al momento di istituire un procedimento per controversie di modesta entità sarà quello di bilanciare l'esigenza di rapidità e di efficacia con le garanzie di un procedimento equo e rispettoso delle norme che configurano uno Stato di diritto. Proprio per rispetto delle garanzie offerte nel quadro dello Stato di diritto non si potrà evitare di concedere alle parti almeno il diritto di chiedere il passaggio a un procedimento civile ordinario, con tutte le garanzie di diritto processuale, oppure di impugnare la decisione che conclude il procedimento per le controversie di poca entità.

##### Applicabilità (domande 34-36)

4.1.4. Occorre stabilire un limite di valore: una decisione caso per caso sul ricorso o meno a una procedura semplificata non sarebbe infatti compatibile con il principio della certezza del diritto. Il limite di valore dev'essere inoltre armonizzato: solo così, infatti, è possibile agevolare la composizione delle controversie a carattere transfrontaliero. Gli Stati membri che prevedono una procedura semplificata hanno adottato limiti di valore diversi che arrivano a superare gli 8 000 EUR. Una risposta concreta in proposito sarà possibile solo quando il procedimento per le controversie di modesta entità sarà noto nelle grandi linee.

4.1.5. Tale procedura semplificata, negli Stati membri in cui vige, non è limitata di norma a un tipo particolare di cause. Contribuirebbe alla semplificazione della procedura, limitarla alle cause riguardanti domande aventi per oggetto somme di denaro. È inoltre necessario assicurarsi che tale procedura venga applicata unicamente alle controversie per le quali in tutti gli Stati membri è competente la magistratura ordinaria.

##### Passaggio al procedimento ordinario (domanda 37)

4.1.6. Qualora la Commissione si dichiari favorevole all'introduzione di un procedimento obbligatorio per le controversie di modesta entità, dev'essere prevista la possibilità di passare ad un procedimento ordinario. Solo in questo modo si può evitare di compromettere il diritto delle parti interessate a un procedimento che presenti tutte le garanzie procedurali e soddisfi tutti i criteri inerenti a uno Stato di diritto.

##### Questioni procedurali (domande 38-42)

4.1.7. Se, da un lato, l'uso di un formulario standard presenterebbe il vantaggio di contribuire ulteriormente alla semplificazione delle procedure, d'altro canto, consentire l'introduzione del procedimento mediante una dichiarazione orale lo snellirebbe ancora di più. Occorre anche limitare il meno possibile il diritto delle parti di farsi rappresentare da un avvocato, come pure i diritti attualmente riconosciuti alle organizzazioni per la tutela dei consumatori, di consigliare i consumatori e di rappresentarli in giudizio. In questo contesto il Comitato invita a esaminare se vi siano fattispecie che, anche nel quadro di procedimenti per controversie di modesta entità, si prestino ad azioni collettive. Qualora le parti non siano rappresentate da un avvocato, al giudice incombe, fermo restando il principio dell'imparzialità degli organi giudiziari, un maggiore dovere di assistenza. Occorre pertanto definire i doveri del giudice in termini di informazioni e di chiarimenti: questi devono garantire che il comportamento delle parti non ritardi senza necessità il procedimento e che l'ignoranza delle parti circa i propri diritti non impedisca loro di esercitarli appieno. Sarà poi facoltà del giudice, caso per caso, determinare se e in quale misura assolvere i propri doveri in proposito. Si dovrebbe rinunciare alla possibilità che le parti possano farsi rappresentare in giudizio da «profani», ossia persone non esperte di diritto: non è infatti chiaro come ciò possa tornare veramente utile alle parti, alla magistratura e all'efficienza del procedimento.

4.1.8. In numerosi Stati membri alcuni settori economici, a volte con grande impiego di mezzi, hanno creato modi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR). Di norma questi sono stati bene accolti dalla popolazione. La stessa Commissione si è impegnata a creare le condizioni quadro a ciò propizie<sup>(1)</sup>. Va tenuto presente che ciò ha consentito agli ADR di funzionare egregiamente anche nei casi transfrontalieri. Di conseguenza risulta superfluo, da parte del legislatore europeo, introdurre nuovi sistemi di composizione delle controversie propedeutici al procedimento per le controversie di modesta entità. L'esperienza ha inoltre dimostrato che i sistemi di risoluzione delle controversie innescati automaticamente prima dell'avvio di un procedimento non contribuiscono necessariamente ad abbreviarlo. Il Comitato ritiene pertanto opportuno lasciare facoltà di scelta in proposito.

<sup>(1)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, GU C 85 dell'8.4.2003.

4.1.9. Con l'introduzione di regole procedurali più flessibili si può contribuire allo snellimento del procedimento per controversie di modesta entità. Sarebbe forse possibile semplificare l'assunzione delle prove. Inoltre, quanti nutrono riserve circa questo tipo di sviluppi sarebbero rassicurati se il legislatore europeo optasse per un procedimento per controversie di modesta entità a carattere volontario, prevedesse la possibilità di un successivo passaggio ad un procedimento ordinario o il pieno diritto d'impugnazione contro la decisione risultante da un procedimento per controversie di modesta entità. Nel caso di semplificazioni procedurali occorre però sempre evitare di scendere al di sotto degli standard minimi compatibili con uno Stato di diritto.

4.1.10. Una procedura scritta può appesantire e ritardare l'iter della causa. Se da un lato può (in casi transfrontalieri) risparmiare alle parti il viaggio fino alla sede del tribunale, una procedura scritta suscita riserve quando proprio il debitore, come spesso avviene, non sia in grado di manifestare le proprie ragioni compiutamente per iscritto. In un colloquio diretto il giudice sarà in grado di assolvere meglio il suo obbligo di assistenza in termini di istruzioni e chiarimenti. È per questo che non è opportuno rendere obbligatoria la procedura scritta. Nulla dovrebbe tuttavia ostare a una tale procedura qualora entrambe le parti siano d'accordo.

Sentenza, costi, impugnazione (domande 43-45)

4.1.11. Rendere meno rigorosi i requisiti di una decisione nei procedimenti per controversie di modesta entità appare interessante per ragioni di semplificazione e di rapidità. Nella misura in cui si autorizza l'impugnazione della decisione, quest'ultima deve assolutamente essere motivata, perché è la motivazione che permette di valutare la decisione. Ciò è indipendente dal fatto che una delle parti si avvalga effettivamente della possibilità d'impugnare la decisione. La scelta di

presentare ricorso presuppone già di per sé che la parte interessata possa valutare le possibilità di successo dell'impugnazione, e ciò è possibile solo conoscendo gli elementi presi in considerazione dal giudice e la valutazione giuridica.

4.1.12. Il legislatore europeo non dovrebbe stabilire termini entro i quali il procedimento debba essere concluso. Infatti, da un lato, non si può tener conto del diverso grado di complessità dei procedimenti e, d'altro lato, possono sussistere motivi che ritardano un procedimento e che esulano dalla responsabilità delle parti e da quella del giudice. Appare ragionevole imporre sia alle parti che al giudice l'obbligo generale di far avanzare il procedimento con una certa celerità. Tuttavia è bene non farsi illusioni al riguardo perché tale richiamo viene considerato alla stregua di un appello morale, a meno che il suo mancato rispetto non venga sanzionato.

4.1.13. Circa la limitazione della possibilità di impugnazione del procedimento per controversie di modesta entità, occorre distinguere fra procedimento obbligatorio o facoltativo. Qualora il procedimento sia obbligatorio, una limitazione del diritto di impugnazione contro la decisione del giudice non sarebbe possibile perché non conciliabile con i principi di uno Stato di diritto (equivarrebbe infatti a negare definitivamente alle parti taluni elementi delle garanzie procedurali di un processo ordinario). Ciò vale tanto più quando venga escluso il passaggio ad un procedimento ordinario. Però, anche in caso d'introduzione di un procedimento facoltativo per controversie di modesta entità, deve essere lasciata alle parti la facoltà di decidere se impugnare la decisione. In caso contrario le parti finirebbero per optare per un procedimento ordinario solo per questo motivo. Una limitazione del rimborso delle spese può indurre le parti a non avvalersi di questo procedimento per crediti inferiori ad un certo importo. Nel caso in cui il procedimento sia facoltativo esse potrebbero optare per un procedimento ordinario solo per il fatto che non è previsto un rimborso spese.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio — Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica (presentata dalla Commissione)»**

(COM(2002) 759 def. — 2002/0306 (COD))

(2003/C 220/03)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 31 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Green, in data 4 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato all'unanimità, il 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Antefatto

1.1. La vigente direttiva sulla compatibilità elettromagnetica (direttiva CEM) si propone di garantire la libera circolazione delle apparecchiature in essa descritte, assicurando un ambiente elettromagnetico omogeneo e apparecchiature ben funzionanti.

1.2. Dopo l'adozione della direttiva CEM (89/336/CEE), gli utenti hanno iniziato ad incontrare difficoltà nell'interpretazione e nell'applicazione della stessa. Nonostante la pubblicazione, da parte della Commissione, di specifici orientamenti, numerose difficoltà continuano a sussistere. Per questo motivo nel 1995 la Commissione ha lanciato un'importante iniziativa: l'elaborazione di una guida intesa a risolvere almeno i problemi più gravi. Sulla base dell'esperienza del mondo dell'industria, della Commissione, degli Stati membri e di altre parti interessate, nel 1997 è stata pubblicata una guida per l'applicazione della direttiva 89/336/CEE. Si è trattato di un notevole passo avanti nel quale, tuttavia, si ravvisa anche una debolezza: la guida non è giuridicamente vincolante. Ciononostante essa è stata fortemente appoggiata dalle parti interessate, e lo è ancora.

1.3. Nel frattempo il Consiglio ha deciso che la direttiva CEM deve essere gestita nel quadro dell'iniziativa SLIM, che si propone di semplificare la legislazione UE coinvolgendo gruppi di utenti nei lavori preparatori. A conclusione dei propri lavori, il gruppo di lavoro SLIM della Commissione che si occupa della compatibilità elettromagnetica, ha formulato le proprie raccomandazioni nel documento COM(2002) 759 def.

## 2. Proposta della Commissione

2.1. La proposta della Commissione integra parti degli orientamenti del 1997 sulla direttiva CEM direttamente nel testo della nuova proposta di direttiva.

2.2. La proposta precisa le seguenti definizioni:

- requisiti essenziali
- norme armonizzate.

2.3. Nel testo sono compresi gli impianti fissi (fixed installations), così come contemplati nella suddetta direttiva. Non si tratta di una novità, visto che la Commissione ha già fatto presente che le reti di telecomunicazione fisse rientrano nella direttiva esistente.

2.4. La proposta prevede una piccola estensione del campo d'applicazione della direttiva: sono infatti inclusi i componenti e i sottoinsiemi. Rientrano nel campo di applicazione anche i dispositivi di collegamento pronti per l'uso (ready-made connecting devices), destinati ad essere collegati ad un apparecchio dall'utente finale, in vista della trasmissione di segnali.

2.5. Un altro elemento nuovo consiste nel fatto che il fabbricante sarà, in ogni caso, libero di non coinvolgere un organismo notificato, e libero, inoltre, di documentare la conformità come riterrà opportuno, indipendentemente dal fatto che si tratti di norme armonizzate o meno.

## 3. Osservazioni generali sulla proposta della Commissione

3.1. Da un punto di vista generale le parti interessate sono soddisfatte della direttiva in vigore, a condizione tuttavia che la guida del 1997 venga applicata correttamente. Benché, nella pratica, tutte le parti si attengano alla guida, questa nuova proposta di direttiva è comunque preferibile perché crea, nei vari settori, maggiore certezza giuridica. Essa è inoltre più adatta alle necessità di mercato ed elimina alcune delle disposizioni vigenti che non appaiono necessarie.

### 3.2. Campo d'applicazione della direttiva

3.2.1. Il campo d'applicazione viene precisato introducendo definizioni più esatte e facendo chiarezza sulle esclusioni.

3.2.2. In particolare le definizioni dei componenti e dei sottoinsiemi fanno chiarezza sull'applicazione pratica della direttiva.

3.2.3. La definizione «dispositivi di collegamento pronti per l'uso» risulta poco chiara e la sua traduzione in alcune lingue (danese, olandese ed inglese) può dar luogo ad equivoci. La Commissione dovrebbe formulare una definizione più precisa. Ci si chiede se sia effettivamente necessario includere questi «dispositivi di collegamento pronti per l'uso» nel campo d'applicazione della direttiva.

### 3.3. Impianti fissi

3.3.1. Per gli impianti fissi è previsto un quadro normativo più idoneo. Il mondo dell'industria si compiace del fatto che nelle norme relative agli impianti fissi vengano incluse le macchine di grandi dimensioni, i materiali ad alta tensione e le reti di energia e telecomunicazioni.

3.3.2. Un problema fondamentale della direttiva vigente, ad esempio, è l'obbligo di valutare gli impianti fissi prima che essi vengano immessi sul mercato o messi in servizio. Da un punto di vista tecnico, è impossibile valutare un numero molto elevato di impianti. Inoltre, gli impianti possono variare nel tempo, anche da un giorno all'altro. Dato che, sotto il profilo della compatibilità elettromagnetica, gli impianti fissi creano problemi di scarso rilievo per l'ambiente circostante, non è realistico valutare ogni singolo impianto. Quindi la nuova proposta di direttiva prevede solo che gli impianti vengano costruiti in conformità con le buone prassi tecniche. Qualora in alcuni casi specifici dovessero crearsi problemi di compatibilità elettromagnetica, le autorità dispongono degli strumenti giuridici per affrontarli adeguatamente. I costi di questo dispositivo giuridico sono estremamente limitati rispetto a quelli legati alla valutazione di tutti gli impianti prima della loro messa in servizio.

3.3.3. Un altro problema è rappresentato dagli obblighi amministrativi. La direttiva attualmente in vigore richiede una dichiarazione di conformità CE e la marcatura CE. Quando un impianto viene modificato le emissioni elettromagnetiche non sono più uguali a quelle iniziali. Prima di poter elaborare una nuova dichiarazione di conformità CE si deve quindi effettuare una nuova valutazione. Ciò rende impossibile l'applicazione pratica della direttiva vigente. Per lo stesso motivo la guida del 1997 stabiliva una procedura pragmatica, condivisa da tutte le parti interessate. La soluzione prevista nella guida è adesso inclusa nella nuova proposta di direttiva.

### 3.4. Requisiti essenziali

3.4.1. La proposta di direttiva estende i requisiti essenziali, soprattutto per quanto riguarda la valutazione CEM, i dispositivi esterni aggiuntivi e gli obblighi in materia di informazione. A causa dei costi supplementari ad essa legati, l'integrazione

dei «dispositivi di collegamento pronti per l'uso» continua ad essere la modifica più controversa della proposta di direttiva.

3.4.2. L'obbligo supplementare di effettuare una valutazione della compatibilità elettromagnetica risulta evidente: prima di dare informazioni attendibili sulla conformità alla direttiva è necessario misurare le emissioni elettromagnetiche ed i rischi che esse comportano. I requisiti in materia di informazione sono stati aggiunti per aumentare la tracciabilità del fabbricante o del suo mandatario nell'UE.

3.4.2.1. L'obbligo di indicare, qualora il produttore non fosse stabilito sul territorio della Comunità, sia il fabbricante che il suo mandatario autorizzato nell'UE, sembra superfluo ed eccessivamente oneroso. La proposta della Commissione al riguardo non è sufficientemente motivata.

3.4.2.2. Si propone quindi di modificare come segue il punto 4, lettera b), dell'allegato I alla proposta di direttiva («Requisiti essenziali»):

«Su ogni apparecchio figura il nome e l'indirizzo del fabbricante. ~~e, se~~ Se questi non è stabilito nella Comunità, su ogni apparecchio figurano il nome e l'indirizzo del suo mandatario o della persona stabilita nella Comunità responsabile ...»

### 3.5. Valutazione della conformità

3.5.1. L'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva in vigore chiede l'intervento di un organismo competente, qualora gli standard armonizzati CEM non vengano pienamente rispettati. Tale intervento obbligatorio era necessario quando, negli anni '80, è stata adottata la direttiva esistente, data la scarsa diffusione, in quel momento, di pratiche tecniche e di formazione in materia di compatibilità elettromagnetica. Negli anni successivi la direttiva CEM ha contribuito a rafforzare il settore interessato, quello cioè dell'industria e della formazione. La maggior parte dei fabbricanti può oggi contare su un'esperienza in materia di compatibilità elettromagnetica molto più solida rispetto al passato, nonché su possibilità di formazione molto maggiori. Secondo una stima degli organi competenti, il carico di lavoro di cui all'articolo 10, paragrafo 2, è in diminuzione. Dato che l'intervento di un organismo competente è obbligatorio, in molti casi recenti, inoltre, le richieste in tal senso sono state presentate da fabbricanti che, in realtà, dispongono di sufficienti conoscenze tecniche. Tali fabbricanti avviano la procedura soltanto perché questa è obbligatoria: in realtà però essa è superflua, dato che le loro conoscenze in materia di compatibilità elettromagnetica sono molto più ampie di quanto si supponesse nel passato, al momento dell'entrata in vigore della direttiva. Alcuni grossi fabbricanti hanno infine istituito un organismo competente interno per evitare costi supplementari legati al coinvolgimento di terzi.

3.5.2. Continua tuttavia ad essere utile prevedere la possibilità di ricorrere ad un esperto ufficiale per i fabbricanti che non si sentono sicuri. La nuova proposta di direttiva consente quindi ai fabbricanti di ricorrere, di propria iniziativa, ad un organismo autorizzato.

3.5.3. La proposta di direttiva offre ai fabbricanti la possibilità di scegliere se approntare autonomamente la documentazione tecnica, o se delegarne l'elaborazione all'organo di cui all'articolo 11. Il testo della proposta è tuttavia poco chiaro, e l'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, dovrebbe essere riformulato come segue:

«La documentazione tecnica può comprendere una relazione dell'organismo notificato di cui all'articolo 11, attestante la conformità dell'apparecchio ai pertinenti requisiti essenziali di cui all'allegato I. Per attestare la conformità dell'apparecchio ai pertinenti requisiti essenziali di cui all'allegato I, il fabbricante può scegliere di redigere una relazione autonoma oppure di presentare una relazione elaborata dall'organismo notificato di cui all'articolo 11. Il fabbricante può determinare l'oggetto e il grado di approfondimento della valutazione da effettuare.»

### 3.6. *Vigilanza del mercato*

3.6.1. Nel corso degli ultimi anni le autorità di vigilanza del mercato hanno richiamato l'attenzione sul fatto che è sempre

più difficile individuare i fabbricanti i cui prodotti non siano conformi alle disposizioni. Si auspica che i nuovi requisiti in materia d'informazione possano dare una soluzione soddisfacente a questo problema.

3.6.2. La Commissione dovrebbe garantire la conformità tra le disposizioni della proposta di direttiva in esame e la direttiva appena adottata in materia di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (direttiva RAEE).

## 4. **Conclusioni**

4.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione, che crea una maggiore sicurezza giuridica nei settori interessati. La proposta è meglio adattata alle necessità del mercato ed elimina le disposizioni ritenute superflue.

4.2. L'espressione «dispositivi di collegamento pronti per l'uso» è poco chiara, e l'obbligo della marcatura è, in alcuni casi, eccessivamente esteso e oneroso.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/68/CE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da adottare contro l'emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali»**

(COM(2002) 765 def. — 2002/0304 (COD))

(2003/C 220/04)

Il Consiglio, in data 11 febbraio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Barros Vale, in data 4 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400ª sessione plenaria, all'unanimità il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Oggetto del presente parere del CESE è una proposta di modifica della direttiva 97/68/CE concernente «il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai provvedimenti da adottare contro l'emissione di inquinanti gassosi e particolato inquinante prodotti dai motori a combustione interna destinati all'installazione su macchine mobili non stradali (MMNS)».

1.1.1. I motori destinati alle MMNS sono prodotti prevalentemente per il mercato mondiale. Quando è stata elaborata l'attuale legislazione l'allineamento su scala mondiale era altamente prioritario e lo è ancora adesso per quanto riguarda le future norme di emissione.

1.2. I motori ad accensione spontanea di potenza compresa tra i 18 e i 560 kw, destinati ad essere utilizzati su macchine mobili non stradali, formano oggetto della proposta di direttiva che fissa limiti di emissioni più severi per gli inquinanti atmosferici prodotti da tali motori.

1.3. La direttiva 97/68/CE, attualmente in vigore, prevede le seguenti due fasi per l'applicazione delle norme sulle emissioni:

- la Fase I, già entrata in vigore il 31 dicembre 2000 per tutte le fasce di potenza;
- la Fase II, che entra in vigore tra il 31 dicembre 2000 e il 31 dicembre 2003, a seconda della fascia di potenza.

1.4. Conformemente all'articolo 19 della direttiva, che prevede un'ulteriore riduzione dei valori limite di emissione per i motori ad accensione spontanea, la proposta all'esame introduce le nuove Fasi IIIA e IIIB con nuovi valori limite per questo tipo di motori.

1.5. La proposta all'esame estende il campo di applicazione:

— alle navi adibite alla navigazione interna di lunghezza pari o superiore a 20 metri e volume pari o superiore a 100 metri cubi;

— ai rimorchiatori e agli spintori costruiti per rimorchiare, spingere o per la propulsione in coppia di navi di lunghezza pari o superiore a 20 metri.

1.6. La Fase IIIA della proposta di modifica, concernente unicamente gli inquinanti gassosi, prevede, rispetto alla Fase II, una riduzione di circa il 30 % delle emissioni di NO<sub>x</sub> (ossidi di azoto) ed entrerà in vigore tra il 31 dicembre 2005 e il 31 dicembre 2007, a seconda della dimensione del motore. I valori limite raccomandati corrispondono a quelli fissati dalla legislazione già adottata dall'UE in materia.

1.7. La Fase IIIB della proposta di modifica prevede, rispetto alla Fase II, una riduzione di circa il 90 % delle particelle solide contenute nelle emissioni dei motori oggetto della direttiva. Essa entrerà in vigore tra il 31 dicembre 2010 e il 31 dicembre 2011.

1.8. La proposta di modifica dei sistemi di misurazione e campionamento prevede l'introduzione di nuove procedure che rispecchiano meglio, a livello simulativo, l'utilizzazione reale dei motori. I loro risultati saranno pertanto più significativi di quelli attuali, i quali si basano su cicli di prova in regime stazionario. Le nuove procedure devono essere utilizzate nella Fase IIIB per determinare il volume di particolato nelle emissioni; resta invece facoltativa la scelta tra le nuove procedure di prova e quelle attualmente esistenti per le emissioni della Fase IIIA e le emissioni di inquinanti gassosi della Fase IIIB. Le procedure di misurazione e campionamento, così come definite nella direttiva all'esame, ne limitano l'applicabilità a macchine i cui parametri di funzionamento non trovano riscontro nelle procedure di prova previste per le macchine mobili non stradali. Tuttavia, le macchine in questione sono generalmente oggetto di direttive specifiche, ad esempio i veicoli (direttiva 70/156/CEE), i trattori agricoli (direttiva 74/150/CEE), le imbarcazioni da diporto (direttiva 94/25/CE), ecc., oppure hanno una potenza superiore a 560 kw (le locomotive).

1.9. La Fase IIIA può essere realizzata utilizzando le tecnologie attualmente disponibili oppure introducendo quelle ottenibili grazie allo sviluppo dello stato della tecnica fino al 2010. Per quanto concerne i valori limite proposti per le emissioni di particolato, è indispensabile garantire un'offerta costante di carburanti a basso tenore di zolfo (50 mg/kg = 50 ppm); per tale motivo l'entrata in vigore dei valori limite previsti nella Fase IIIB dipende dall'entrata in vigore delle modifiche della direttiva 98/70/CE relativa al combustibile diesel.

1.10. La proposta di modifica della direttiva sui motori, ora all'esame, prevede che i motori possano essere installati sulle macchine dai loro stessi costruttori o dalle industrie meccaniche; ciò consente di disporre di due sistemi flessibili che garantiscono alle industrie meccaniche il tempo necessario ad adeguare i prodotti alla direttiva nel modo seguente:

- i costruttori sono autorizzati ad utilizzare motori «vecchi» per un periodo di due anni a condizione che siano stati costruiti prima della data di entrata in vigore dei nuovi valori limite di emissioni;
- i costruttori sono autorizzati ad utilizzare un numero limitato di motori che soddisfano solamente i valori limite precedenti, senza superare il 20 % della produzione annua all'interno di ciascuna fascia di potenza (calcolata in base alla media di distribuzione sul mercato comunitario negli ultimi cinque anni); possono, in alternativa, esentare un numero fisso di motori compresi in una o più fasce di potenza, senza superare la quota di 50 (cinquanta) motori nella fascia 130-560 kw, 100 (cento) motori nella fascia 75-130 kw, 150 (centocinquanta) motori nella fascia 37-75 kw e 200 (duecento) motori nella fascia 19-37 kw.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Conformemente all'articolo 19 della direttiva, che prevede un inasprimento delle norme sulle emissioni dei motori ad accensione spontanea, la Commissione ha presentato una proposta al fine di ridurre ulteriormente i valori limite delle emissioni prodotte dai motori installati sulle macchine mobili non stradali di potenza compresa tra i 18 e i 560 kw.

2.2. Il numero di motori costruiti per le macchine mobili non stradali è ben inferiore a quello dei motori destinati a macchine stradali. Questi ultimi sono, dal punto di vista tecnico, molto simili ai motori delle macchine non stradali. Pertanto l'esperienza acquisita nei primi può essere applicata ai secondi, adeguando soprattutto la tecnologia già sviluppata per i motori dei camion adibiti a trasporto merci al progetto e

alle condizioni di funzionamento delle macchine mobili non stradali. È tuttavia necessario tener conto di alcune differenze di utilizzazione:

- un ambiente di lavoro e in un sistema di rotazione molto diversi;
- se l'assenza di un registro (vale a dire di un numero di immatricolazione) delle macchine non stradali rende difficile il controllo delle normali condizioni di utilizzazione, non impedisce che ad esse vengano imposti i requisiti previsti dalla direttiva per la loro omologazione;
- la definizione del concetto di «vita utile» non dipende da ispezioni periodiche obbligatorie, come nelle macchine stradali, bensì da criteri economici di sfruttamento da parte degli operatori e delle imprese che utilizzano macchine non stradali ad accensione spontanea.

2.3. Tali differenze non costituiscono ostacoli di rilievo alla realizzazione degli obiettivi della direttiva all'esame, in quanto:

- le nuove «procedure di misurazione e campionamento» possono rispecchiare in modo adeguato il regime di utilizzazione delle macchine non stradali;
- si tratta di macchine che per la loro dimensione e potenza sono prevalentemente di uso professionale e pertanto soggette ad una costante manutenzione da parte delle imprese cui appartengono;
- il degrado meccanico delle macchine non stradali rischia di essere più rapido di quello dei rispettivi motori. Pertanto, a lungo termine, l'omologazione dei motori garantirà solo l'osservanza dei valori limite della direttiva nel corso della vita utile delle macchine.

2.4. Per capire meglio quanto sia importante applicare la direttiva per risolvere in futuro i problemi della qualità dell'aria, è opportuno fare riferimento alla percentuale di macchine mobili non stradali (MMNS) all'interno dell'intero parco macchine diesel. In base al consumo di diesel nel 1998 nell'Europa dei 15 (pari a 227,117 milioni di tonnellate), le MMNS rappresentano circa il 9,3 % del totale:

— macchine stradali	52,4 %
— macchine non stradali <sup>(1)</sup> (stima)	9,3 %
— navigazione interna	2,1 %
— altre	36,2 %
Totale	100,0 %

<sup>(1)</sup> Macchine agricole (esclusi i trattori), macchine per l'edilizia civile, per il settore minerario, ecc.

### 3. Difficoltà tecnologiche

3.1. Come precedentemente affermato, i progressi tecnologici disponibili per i motori delle macchine stradali possono essere applicati, nella maggior parte dei casi, ai motori delle macchine non stradali. La proposta che la Commissione riesamini, al più tardi alla fine di dicembre 2006, la fattibilità di tale utilizzazione o trasferimento di tecnologia, risulta comunque prudente.

### 4. Importanza della qualità dei carburanti

4.1. Dato che l'attuazione della Fase IIIB dipende dalla qualità dei carburanti e di conseguenza dall'applicazione della direttiva 98/70/CE che richiede a partire dal 1° gennaio 2005 un tenore massimo di zolfo pari a 50 ppm per il carburante diesel destinato ai veicoli stradali, le date di entrata in vigore di questa Fase dovranno essere soggette all'applicazione di detta direttiva. L'omologazione di motori che funzionano con combustibili di riferimento garantisce un loro adeguamento ai valori limite della Fase IIIB ma le emissioni saranno conformi a tali valori solo se i carburanti adeguati saranno realmente presenti sul mercato.

4.1.1. I costi indicati nelle considerazioni introduttive alla proposta di direttiva sono puramente estimativi e non dettagliati. Pertanto, contrariamente a quanto si afferma (cfr. il paragrafo 3.7.4 della relazione) è impossibile valutare correttamente il rapporto costo-efficacia e i benefici globali dei valori limite proposti per i motori delle macchine non stradali.

4.2. Dato che, stando alle previsioni, l'offerta di carburanti a basso tenore di zolfo (10-50 ppm) non sarà disponibile su tutti i mercati, bisogna prendere nota del fatto che i valori limite previsti nella Fase IIIB non potranno essere conseguiti fino a quando questi carburanti non saranno utilizzati.

### 5. Considerazioni finali

5.1. Pur condividendo le preoccupazioni di carattere ambientale, sulle quali si basa la proposta all'esame, è necessario tener conto delle difficoltà di applicazione. Questa dipenderà dalla qualità dei carburanti disponibili e dal controllo dell'osservanza delle norme stabilite dopo l'omologazione.

5.2. Pur non essendo soggette ad immatricolazione, le macchine mobili non stradali ad accensione spontanea possono essere identificate e localizzate dalle autorità ufficiali di ciascuno Stato membro in quanto vengono generalmente utilizzate da professionisti ed imprese. Tali macchine dovrebbero essere sempre fornite di una scheda di omologazione che contenga una descrizione particolareggiata dei dispositivi obbligatori per assicurare il totale rispetto dei valori limite fissati dalla direttiva in virtù della quale esse sono state omologate. In tal modo, gli Stati membri potranno disporre in futuro di mezzi per verificare il mantenimento e/o il rispetto delle condizioni di omologazione.

### 6. Conclusioni

6.1. Il Comitato approva la proposta della Commissione volta a ridurre l'inquinamento causato dalle macchine mobili non stradali munite di motori a combustione interna.

6.2. Il Comitato riconosce la fattibilità delle soluzioni tecniche necessarie per il rispetto dei valori limite stabiliti per le diverse fasi, è d'accordo con i termini previsti per la loro applicazione, condivide le preoccupazioni legate agli adeguamenti da apportare ai combustibili nella Fase IIIB, e infine approva i miglioramenti tecnici apportati alla definizione delle nuove procedure di prova allegate alla proposta di direttiva.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Roger BRIESCH

## Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — Politica spaziale europea»

(COM(2003) 17 def.)

(2003/C 220/05)

La Commissione europea, in data 21 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — Politica spaziale europea».

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Buffetaut, in data 4 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 19 giugno 2003, nel corso della 400ª sessione plenaria, all'unanimità il seguente parere.

### 1. Introduzione

Con il Libro verde all'esame, la Commissione ha avviato una profonda riflessione sulla politica spaziale europea e il suo futuro, in un momento in cui l'industria spaziale europea vive una situazione più difficile che in passato dovuta all'aumento della pressione concorrenziale, ad un restringimento dei mercati delle telecomunicazioni e alle caratteristiche peculiari di uno sviluppo basato essenzialmente sull'attività civile e commerciale. Si tratta in generale di un'attività ad alto rischio e commercialmente fragile, nonostante il costante aumento delle sue applicazioni potenziali. Essa presenta in effetti una redditività economica a lungo termine, al di fuori del contesto puramente commerciale e competitivo, nei settori inerenti al pubblico servizio, come ad esempio la meteorologia spaziale o l'osservazione della Terra. I settori concorrenziali (pesca, trasporti, agricoltura, turismo, ecc.) godono anch'essi di vantaggi economici che sono sì reali, ma indiretti e orientati al bene comune.

#### 1.1. Cronistoria

1.1.1. Il progetto spaziale europeo, nato negli anni '60 grazie soprattutto all'impulso della Francia, che desiderava assicurarsi un accesso autonomo allo spazio, si è trasformato via via in una cooperazione europea e internazionale sempre più intensa. Si è assistito ad una progressiva fusione delle attività nazionali e al tempo stesso alla creazione di progetti di cooperazione internazionale, innanzi tutto con gli Stati Uniti e successivamente anche con la Russia, la Cina e il Giappone.

1.1.2. L'Europa oggi vanta un settore spaziale ben solido, che produce vettori e satelliti di grande affidabilità (negli ultimi dieci anni, Ariane ha mandato in orbita più della metà dei satelliti commerciali di telecomunicazioni). L'attività europea nel settore spaziale copre tutte le fasi della produzione, dalla

progettazione e fabbricazione dei sistemi spaziali alla ricerca scientifica e alle sue applicazioni a valore aggiunto, quali le telecomunicazioni, l'osservazione della Terra e la navigazione.

1.1.3. Questo sviluppo, promosso all'inizio soprattutto dalle agenzie nazionali, in particolare dal CNES francese, gode attualmente di un sostegno intergovernativo, in primo luogo attraverso l'Agenzia spaziale europea (ESA) che agisce da organo essenziale di coordinamento.

1.1.4. L'Unione europea, in quanto tale, è intervenuta progressivamente in questo settore, soprattutto con il progetto Galileo e l'iniziativa GMES (Global Monitoring for Environment and Security).

Anche la futura politica estera e di sicurezza comune e il progetto di una politica europea di sicurezza e difesa devono andare di pari passo con la definizione di una forte politica spaziale europea.

1.1.5. In Europa, il settore spaziale si contraddistingue per alcune caratteristiche ben precise:

- la volontà di mantenere e di ampliare l'accesso autonomo dell'Europa allo spazio attraverso lo sviluppo di vettori spaziali e altresì di garantire un utilizzo autonomo dello spazio stesso grazie alla realizzazione di satelliti propri;
- l'impegno a favore del progresso scientifico e delle sue applicazioni;
- lo sviluppo di una base industriale competitiva e innovativa;
- l'attenzione prioritaria per gli aspetti civili e commerciali;
- l'attuazione di numerose applicazioni spaziali quali l'osservazione della Terra, la navigazione, le previsioni meteorologiche, la gestione e la prevenzione dei disastri naturali e tecnologici, la gestione sostenibile dell'ambiente naturale ma soprattutto le telecomunicazioni via satellite;

- la cooperazione internazionale con le principali potenze spaziali per la realizzazione di grandi strumenti e di importanti missioni: missioni che non si limitano ai voli con persone a bordo (l'aspetto più spettacolare) e che si rifanno al vecchio spirito di avventura e di scoperta;
- il numero relativamente poco importante di applicazioni militari.

1.1.6. Bisogna riconoscere che negli anni '80 le attività di lancio hanno conosciuto un buon successo commerciale grazie, da un lato, al quasi abbandono dei vettori spaziali tradizionali da parte degli Stati Uniti e, dall'altro, al fatto che i vettori sovietici non avevano accesso al mercato commerciale.

1.1.7. Attualmente ci troviamo in un contesto per molti aspetti diverso, sia sul piano concorrenziale che su quello commerciale.

## 1.2. Il contesto attuale

1.2.1. Oggi più che mai, gli Stati Uniti affermano la loro determinazione politica in campo spaziale. Gli USA considerano i sistemi spaziali uno strumento di dominio strategico, scientifico ed economico basato sui concetti di «dominio dello spazio» e di «dominio dei sistemi d'informazione» (questo spiega, ad esempio, come mai gli USA si siano in parte opposti inizialmente al progetto Galileo).

1.2.2. Questa volontà si traduce concretamente in un livello elevatissimo di investimenti, che corrisponde all'80 % della spesa mondiale nel settore (civile e militare). Nel 2002 ad esempio la spesa pubblica statunitense è stata pari a 31, 8 miliardi di EUR (50 % civile e 50 % difesa) contro i 5 miliardi di EUR circa spesi in Europa (di cui il 90 % nel settore civile). Si può dunque affermare che negli Stati Uniti il settore militare fa da traino a quello civile, mentre nell'UE è la ricerca civile a contribuire allo sviluppo del settore militare. Per il 2003 gli USA prevedono una spesa di 15,4 miliardi di EUR per il settore civile e di 16,6 miliardi di EUR per quello militare, cui vanno aggiunti i 6 miliardi di EUR destinati ai programmi «top secret», per un totale di 38 miliardi di EUR.

1.2.3. Nonostante la situazione determinata dal crollo del sistema sovietico, la Russia ha mantenuto un'importante base scientifica, tecnologica ed operativa. Ha tuttavia sviluppato la cooperazione più con gli Stati Uniti che con i partner europei.

Al confine con la Russia, l'Ucraina dispone di una vera e propria capacità tecnica in materia di vettori spaziali.

1.2.4. Negli anni recenti si è infine assistito all'emergere di nuovi paesi nella corsa allo spazio Giappone, Cina, India, Israele, nonché Australia e Brasile, come siti potenziali di lancio nella zona equatoriale.

1.2.5. In questo contesto di maggiore concorrenza e di contrazione dei mercati commerciali, specie nel campo delle telecomunicazioni, l'attività spaziale europea, che non gode certo del grado di sostegno e di compenetrazione tra civile e militare esistente negli USA e che si esplica in un ambiente istituzionale e politico più complesso di quello dei suoi concorrenti, si trova ora ad attraversare una fase difficile. Le difficoltà sono dovute non solo all'assenza di un programma militare, ma anche alla vulnerabilità del mercato istituzionale europeo che, contrariamente al mercato americano, non dispone di alcuna protezione, in particolare per quanto riguarda i vettori spaziali, e al fatto che la sua industria dipende eccessivamente dal mercato commerciale.

1.2.6. In questo contesto, la Commissione ha preso l'iniziativa di elaborare un Libro verde sulla politica spaziale europea. In collegamento con il Libro verde è previsto lo svolgimento di una serie di workshop che si terranno in tutta Europa entro giugno 2003, cui farà seguito l'elaborazione di un Libro bianco.

## 2. L'approccio della Commissione

2.1. La Commissione ha strutturato la sua riflessione in tre grandi capitoli, suddivisi per argomenti di riflessione che sfociano nella formulazione di dodici domande.

### 2.1.1. L'Europa spaziale in un contesto globale mutevole

La Commissione solleva la questione dell'accesso autonomo allo spazio affrontandola insieme ad altri aspetti quali il proseguimento degli sforzi in materia di eccellenza scientifica, la base industriale e tecnologica e le sue eventuali lacune, le condizioni del mercato e la domanda istituzionale, le possibilità e le opportunità di cooperazione internazionale, i voli con persone a bordo (soprattutto a livello di ritorno di investimento), le risorse finanziarie e la ripartizione della spesa tra livello europeo e livello nazionale e infine il futuro delle professioni legate allo spazio.

### 2.1.2. Mettere maggiormente lo spazio al servizio dell'Europa e dei cittadini

2.1.2.1. Nell'ambito di questo titolo generale, che sembra una richiesta di principio, la Commissione affronta la questione delle applicazioni economiche o d'interesse generale delle attività e della ricerca spaziale, citando alcuni esempi di applicazioni già esistenti o in fase di sviluppo (previsioni meteorologiche, navigazione, trasporti, sicurezza, sviluppo sostenibile, controllo dell'attuazione della politica agricola comune o della politica comune della pesca, gestione e prevenzione dei disastri naturali e tecnologici, ecc.).

2.1.2.2. La Commissione solleva in particolare la questione dell'emergere di applicazioni e servizi spaziali economicamente convenienti e competitivi e dell'eventuale concessione di un sostegno pubblico a tali applicazioni, nonché quella della capacità spaziale nel quadro della politica europea di sicurezza e difesa. In effetti le capacità strategiche, pur essendo presenti in Europa, sono disperse e i sistemi mancano di interoperabilità.

### 2.1.3. Stabilire un'organizzazione e un inquadramento più efficace e ambizioso

Si tratta di aspetti istituzionali in un settore in cui coesistono competenze nazionali, intergovernative e comunitarie e in cui i problemi dell'indipendenza europea e della volontà politica si fanno sentire con una certa intensità.

2.2. La Commissione osserva che in questo campo l'ambito nazionale è stato superato da più di trent'anni e riconosce il ruolo efficace svolto dall'ESA.

2.3. La Commissione formula due domande di natura politica e istituzionale:

- come avvalersi dell'acquis spaziale dell'Europa a vantaggio delle politiche dell'Unione?
- Come rafforzare le basi politiche e giuridiche necessarie per un'azione efficace dell'Unione e dell'Europa nel settore spaziale (più precisamente come inserire le disposizioni sullo spazio nel futuro trattato dell'Unione)?

2.4. A queste, la Commissione aggiunge due domande di natura più economica e tecnica, concernenti le sfide e le conseguenze della ristrutturazione nelle industrie spaziali e gli ostacoli di carattere regolamentare che frenano lo sviluppo dei servizi di telecomunicazione spaziale.

## 3. Osservazioni generali

### 3.1. Le sfide

3.1.1. Il Comitato osserva che esistono numerose applicazioni spaziali in ambito civile e militare, le quali si inseriscono nel contesto più importante della cosiddetta società dell'informazione: navigazione, posizionamento, osservazione, previsioni meteorologiche. Il Comitato sottolinea che alcuni settori di rilievo dell'attività economica e della società civile dipendono dalla disponibilità di tecnologie e di mezzi spaziali: aviazione civile, trasporti, pesca, agricoltura, turismo. Osserva altresì che i mezzi spaziali favoriscono la coesione in Europa in quanto permettono di raggiungere le regioni più isolate e, uniti alle tecnologie terrestri, consentono di ridurre tecnicamente il «divario informatico». Essi possono inoltre veicolare nuovi servizi e contribuire in questo modo a migliorare le condizioni di vita delle zone più difficilmente accessibili (telemedicina,

teleinsegnamento, ecc.). Inoltre, da un punto di vista strategico e militare, un accesso autonomo allo spazio e alla sua utilizzazione sono elementi fondamentali per preservare l'indipendenza dell'Europa. È chiaro dunque che la politica spaziale europea costituisce una sfida decisiva per il futuro sia sul piano civile che su quello politico e militare.

3.1.2. L'eccesso di capacità mondiale di lancio attualmente esistente è dovuto al fatto che tutti i grandi paesi hanno fatto lo stesso ragionamento: non può esserci una politica spaziale autonoma senza un accesso indipendente. A livello commerciale, l'offerta di lancio non è legata tanto alla domanda quanto a considerazioni principalmente strategiche. Il mantenimento di una base industriale e tecnologica e della ricerca spaziale dipende dalla sicurezza di un accesso autonomo allo spazio. Preservare questo accesso autonomo rientra nelle competenze degli Stati che hanno deciso di disporre e che hanno consentito i necessari investimenti. Per l'Europa è giunto il momento di operare le scelte politiche e finanziarie essenziali per salvaguardare la sua indipendenza spaziale.

### 3.2. L'industria spaziale

Va ricordata l'importanza economica e sociale di questa industria, che ha un fatturato consolidato di 5,3 miliardi di EUR e occupa direttamente 35 000 persone con incarichi spesso altamente qualificati.

#### 3.2.1. Unità/dualità dell'industria spaziale

3.2.1.1. È opportuno sottolineare che l'industria spaziale può essere al tempo stesso civile e militare, e che quindi essa presenta contemporaneamente un carattere di unità e dualità. Si tratta di un'osservazione importante che non viene tuttavia ribadita a sufficienza. Non esiste un'industria spaziale civile e commerciale scissa da quella militare. L'industria dei vettori spaziali e dei satelliti è duale, anche per quanto concerne la ricerca e l'attività degli operatori/utilizzatori di satelliti. Essa richiede pertanto una politica spaziale globale che eviti duplicazioni inutili.

#### 3.2.2. Fattori di vulnerabilità dell'industria spaziale europea

3.2.2.1. È opportuno sottolineare tre aspetti:

- l'industria spaziale europea dipende in grande misura dal mercato commerciale (52 % del suo fatturato), molto più di quella americana (20 % del suo fatturato). Essa è dunque più sensibile alle incognite della congiuntura, soprattutto dell'industria delle telecomunicazioni, il cui contributo finanziario e commerciale è stato fondamentale nello sviluppo del settore spaziale europeo e degli operatori di satelliti.

- Contrariamente agli Stati Uniti, essa non dispone dell'elemento stabilizzatore rappresentato dai programmi militari. Inoltre, sul piano giuridico, i considerando della convenzione ESA del 30 ottobre 1980 stabiliscono espressamente che quest'ultima ha per obiettivo la «definizione di un programma spaziale europeo per scopi esclusivamente pacifici».
- È opportuno far sì che essa disponga di tutte le tecnologie di base necessarie per uno sviluppo totalmente autonomo (ad esempio non dovrebbe dipendere dagli USA per gli orologi atomici a bordo previsti dal programma Galileo e per alcuni componenti elettronici). Inoltre, la lentezza e i ritardi nell'attuazione dei programmi (ad esempio Galileo) fanno correre il rischio di dispersione o di dissoluzione delle equipe di ingegneri, mentre una capacità industriale ad alta tecnologia si basa sulle risorse umane e sulle competenze del personale. Ci vuole molto tempo per costruire tale capacità, ma ne basta poco per distruggerla.

### 3.2.3. Metodi di finanziamento

3.2.3.1. I fondi pubblici provengono dalle agenzie nazionali, dall'ESA e dalla Commissione. Il finanziamento pubblico svolge un ruolo essenziale, in un certo senso fecondo. Esso permette di attivare altre forme di finanziamento necessarie per uno sviluppo che sarebbe impossibile garantire senza mobilitare contributi diversi da quelli strettamente dedicati alle attività spaziali (come ad esempio quelli attinti alle risorse finanziarie destinate alla meteorologia).

3.2.3.2. Il metodo di finanziamento dei programmi dell'ESA, fondato sul principio della giusta contropartita, ha spinto alcuni Stati ad interessarsi al settore dello spazio e ha permesso la nascita di attività spaziali in paesi dove prima non esistevano. In questo il principio ha dato i suoi frutti, ma è lecito chiedersi se non abbia già raggiunto i suoi limiti. In effetti, una buona parte dei ritardi nell'attuazione del programma Galileo è dovuta alle difficoltà di applicazione di detto principio, che può non solo essere un ostacolo, ma anche portare ad una sorta di smembramento dell'industria spaziale e a un indebolimento dei poli di eccellenza. Questo stesso principio, già difficile da attuare sul territorio attuale dell'ESA, rischia di esserlo ancora di più se tutti i futuri Stati membri dell'Unione europea, o anche solo una parte, chiedono di diventare membri dell'agenzia spaziale. In futuro, sarà opportuno esaminare nuove regole, prevedere ad esempio programmi di «cooperazione spaziale rafforzata» tra alcuni Stati firmatari della convenzione ESA, oppure un adeguamento del principio della giusta contropartita. Se si giungerà, come auspicabile, ad una condivisione delle competenze spaziali, si potranno adottare programmi comunitari liberi dal vincolo della contropartita geografica. Comunque sia, gli Stati che non dispongono di un proprio settore spaziale beneficiano sempre, per lo meno indirettamente, delle ripercussioni dell'attività spaziale europea.

3.2.3.3. Il finanziamento privato interviene invece se le applicazioni operative garantiscono un risultato commerciale agli investimenti. In caso contrario, oppure se le ripercussioni economiche sono solo indirette, bisogna ricorrere ai fondi pubblici attribuendo una particolare attenzione agli effetti indiretti nei settori collegati.

## 4. Osservazioni specifiche

### 4.1. L'indipendenza dell'accesso allo spazio

4.1.1. La garanzia di un accesso autonomo allo spazio costituisce un fattore chiave per lo sviluppo della politica spaziale europea. Sarebbe opportuno basarsi sulla pratica in vigore negli USA, che consiste nel sostenere l'attività nazionale di lancio considerandola una priorità strategica. Adottare un atteggiamento analogo permetterebbe di assicurare un maggiore equilibrio economico nello sfruttamento dei vettori spaziali europei e di affermare la volontà dei pubblici poteri di incoraggiare un settore d'importanza strategica per il futuro dell'Europa.

4.1.2. La nozione di «dominio spaziale», considerata dagli Stati Uniti una delle garanzie della sicurezza nazionale, solleva il problema della libera circolazione e dell'utilizzazione dello spazio. In effetti, la volontà di dominare lo spazio (space control) può dare adito alla tentazione di negarne l'accesso ad altri (access denial) o, per lo meno, di custodire gelosamente il controllo permanente di tale accesso. Per quanto il controllo dei rischi legati all'esistenza stessa dei sistemi spaziali richieda una stretta collaborazione (come ad esempio la trasmissione di immagini ad alta definizione di zone sensibili), l'Europa non può accettare una situazione del genere e deve poter intervenire in piena sovranità in quattro settori principali (osservazione, telecomunicazioni, navigazione, accesso allo spazio), senza che per un qualsiasi motivo l'accesso le venga «negato».

### 4.2. La scienza spaziale

Il Libro verde affronta in maniera sommaria il problema della scienza spaziale. Il CESE tuttavia osserva che la Commissione ha opportunamente organizzato un workshop ad alto livello interamente dedicato a questo argomento onde compensare le lacune dello stesso Libro verde e sottolineare l'importanza del tema.

4.2.1. La scienza spaziale europea ha svolto un ruolo di precursore in tutte le attività spaziali civili. Nel corso degli ultimi decenni, la scienza spaziale ha raggiunto un elevato livello di eccellenza e ha affrontato con successo la concorrenza con gli Stati Uniti in settori di grande rilevanza. Il programma scientifico dell'ESA e gli importanti programmi nazionali ad esso collegati hanno svolto un ruolo fondamentale a tale proposito.

4.2.2. Grazie al loro carattere pionieristico, le missioni scientifiche nello spazio sono una fonte efficace d'innovazione e progresso. Esse si basano sullo sviluppo di nuovi strumenti, nuovi tipi di satelliti e nuovi metodi per l'analisi dei dati, che danno luogo ad importanti applicazioni industriali. In questo modo, rilevatori e specchi ad alta prestazione messi a punto per alcune missioni spaziali astronomiche hanno permesso di sviluppare applicazioni nel campo sia della medicina sia dell'industria ottica. Lo stesso discorso vale anche per gli strumenti scientifici usati per l'osservazione della Terra, i quali vengono utilizzati anche per l'osservazione e la sorveglianza dei fenomeni climatici, meteorologici, ambientali nonché per l'esplorazione e la ricerca delle risorse terrestri.

4.2.3. Le missioni scientifiche spaziali hanno permesso di conseguire nuove conoscenze particolarmente interessanti e stimolanti sulla Terra e il suo ambiente circostante, sul sistema solare e l'universo. Esse hanno dunque un enorme valore culturale ed istruttivo. È indispensabile che l'Unione europea investa nell'acquisizione di nuove conoscenze per diventare, conformemente a quanto affermato al vertice di Lisbona, la società della conoscenza più dinamica del mondo.

4.2.4. Oggi tuttavia è doveroso constatare che la scienza spaziale europea soffre della diminuzione degli stanziamenti nazionali destinati a tale obiettivo. Una delle conseguenze è l'invecchiamento dell'ambiente scientifico in quanto i giovani ricercatori sono confrontati ad un futuro incerto e a carriere aleatorie.

4.2.5. La questione dei deficit tecnologici dell'Europa è legata alla sua capacità di ricerca e di sviluppo. In taluni campi, l'industria spaziale europea non dispone delle tecnologie indispensabili e/o di taluni componenti per satelliti. In molti casi, tali componenti sono disponibili negli Stati Uniti ma le disposizioni americane in materia di esportazione impediscono in pratica alle imprese europee di avervi accesso. Per preservare il suo accesso allo spazio e costruire liberamente i satelliti di cui ha bisogno, è fondamentale che l'Europa possa avere il controllo di dette tecnologie in maniera autonoma.

#### 4.3. *Il mercato commerciale e la domanda istituzionale*

4.3.1. Come già sottolineato, sarebbe artificiale fare una distinzione tra un'industria civile, istituzionale o commerciale ed un'industria militare, in quanto l'industria spaziale è tutte e due le cose. I finanziamenti pubblici hanno un importantissimo effetto trainante ma per sviluppare la domanda è necessario individuare i mezzi per stimolare l'interesse di nuovi settori.

#### 4.4. *I voli spaziali con persone a bordo*

4.4.1. Nonostante la nuova dimensione data tra l'altro alla ricerca medica e scientifica e malgrado i progressi tecnologici e scientifici attesi dalle future missioni, i voli spaziali con persone a bordo non possono essere giustificati unicamente in termini di contropartita economica o risultati scientifici.

Essi sono la testimonianza fondamentale dell'aspirazione, profondamente radicata nella natura umana, all'avventura, all'esplorazione dell'ignoto, alle nuove esperienze. Per lo stesso motivo, essi possono anche suscitare e potenziare l'interesse dei cittadini per «l'avventura spaziale» e le sue future ripercussioni. Sotto questo aspetto, la Stazione spaziale internazionale (ISS) costituisce un esempio unico di cooperazione spaziale tra 15 paesi a fini strettamente scientifici e pacifici. L'Europa deve tuttavia valutare la propria partecipazione all'ISS (International Space Station) in funzione dei vantaggi strategici, scientifici ed economici che ne trae.

4.4.2. I progetti nuovi e quelli futuri, ad esempio i voli con persone a bordo verso altri pianeti, dovrebbero essere concepiti fin dall'inizio e successivamente attuati come progetti destinati all'intera umanità e non come iniziative di prestigio per un determinato paese o per la sola Unione europea (è chiaro che progetti di questo tipo dovrebbero vedere la partecipazione degli USA o di altre potenze spaziali come la Russia, la Cina o il Giappone). Tuttavia, per essere in grado di agire in qualità di partner affidabile e influente in un'impresa del genere, l'Unione europea deve elaborare un proprio programma spaziale di successo.

#### 4.5. *Le risorse di bilancio e finanziarie*

4.5.1. La domanda n. 5 forse non è formulata in modo pertinente. Si può osservare che, ad eccezione del Belgio, che ha investito unicamente nei programmi europei, gli Stati che finanziano maggiormente l'ESA in proporzione del rispettivo PIL sono anche quelli che offrono più risorse alle rispettive agenzie nazionali. Quello che conta è l'impegno spaziale globale e non l'origine o la destinazione dei fondi.

4.5.2. Le risorse provengono in pratica da fondi pubblici destinati alla ricerca spaziale, da contributi forniti da utenti pubblici e istituzionali (ad esempio la meteorologia) e da finanziamenti da parte di utenti privati. È opportuno aumentare queste tre fonti, cercando in particolare di attirare i nuovi settori alle applicazioni spaziali ed esaminare le possibilità di adeguare le attuali regole di finanziamento dell'ESA per evitare ostacoli come quelli che hanno bloccato il programma Galileo.

#### 4.6. *Vocazioni e competenze*

4.6.1. La sfida consiste nel creare posti di lavoro altamente qualificati e di lunga durata, che siano dotati di forte attrattiva e garantiscano prospettive di carriera. Le risorse umane costituiscono infatti la vera ricchezza, senza la quale sarebbe inutile cercare di mantenere e di sviluppare un settore spaziale europeo forte ed ambizioso. Se non si è in grado di valorizzare e compensare le competenze delle singole persone e delle equipe, si rischia di assistere ad una fuga di cervelli. La risposta naturalmente risiede nell'affermazione di una forte volontà politica in campo spaziale e nella capacità dell'Europa di riconoscere «che la vera ricchezza sono le risorse umane».

#### 4.7. *L'emergere di applicazioni e di servizi spaziali economicamente convenienti*

4.7.1. La nozione di validità economica non coincide perfettamente con quella di redditività commerciale che attualmente si ha soltanto nel settore delle telecomunicazioni. A tale proposito, un sostegno allo sviluppo di nuovi servizi, ad esempio quelli a larga banda, permetterebbe di garantire a lungo termine una domanda di satelliti ad alte prestazioni, contribuirebbe a rilanciare l'attività spaziale e creerebbe un nuovo mercato per i nostri vettori spaziali e i nostri satelliti.

4.7.2. In taluni settori, l'interesse economico è evidente ma si può affermare per questo che gli investimenti siano economicamente convenienti? Come valutare, ad esempio, la convenienza di un investimento nel campo della meteorologia? La contropartita è notevole, ma non si può identificare né assimilare perfettamente il riscontro previsto dalle transazioni commerciali. Invece, anche senza considerare la sicurezza di beni e persone, i servizi resi a diversi settori dell'economia (navigazione aerea e marittima, agricoltura, pesca, ...) sono evidenti e si traducono in un aumento della produttività. In ogni caso il sostegno istituzionale si rivela necessario nella fase di dimostrazione della fattibilità tecnica ed economica, prima che intervengano gli investimenti privati a stimolare la crescita e lo sviluppo dell'attività.

#### 4.8. *Rafforzare la sicurezza dei cittadini*

4.8.1. È necessario porsi il problema della sostenibilità a lungo termine dell'attività spaziale europea senza il reciproco appoggio dei settori civile e militare. In questo secondo settore, è opportuno considerare le capacità esistenti e le loro caratteristiche, che sono la dispersione e la mancanza di interoperabilità. Ed è doveroso interrogarsi sulle lacune dell'attività spaziale militare europea, soprattutto per quanto concerne il servizio di informazione e di lotta al terrorismo.

4.8.2. Si tratta fondamentalmente di una questione politica. Un'Unione europea destinata a svolgere un ruolo sulla scena internazionale deve essere autonoma nelle sue decisioni e disporre di fonti d'informazione proprie e dunque di proprie capacità militari spaziali. È inoltre importante sottolineare che le due iniziative dell'Unione europea in materia spaziale, Galileo e GMES, pur restando progetti civili, sono di carattere prettamente strategico e possono avere una duplice applicazione.

4.8.3. Compilando l'elenco delle iniziative spaziali militari nazionali e multinazionali in Europa, si osserva che le esigenze sono espresse senza una reale concertazione e in maniera frammentaria. La Francia, il Regno Unito, l'Italia, la Germania, la Spagna e il Belgio partecipano a queste iniziative e non è escluso che altri Stati membri desiderino sviluppare programmi spaziali in campo militare o partecipare a programmi già esistenti. L'espressione delle esigenze europee in questo settore e le risposte apportate devono essere pertanto coordinate. Tale coordinamento potrebbe costituire il primo passo verso la creazione di un vero settore spaziale europeo di sicurezza e difesa, che permetta di rafforzare l'attività spaziale nel suo complesso e di assicurarne il mantenimento, garantendo al tempo stesso l'indipendenza dell'Europa. L'introduzione di cooperazioni rafforzate in questo settore potrebbe dare inizio a questo processo.

4.8.4. Si sente dunque l'esigenza di esprimere e rispondere ai bisogni in modo coordinato. Quest'espressione coordinata delle esigenze militari europee potrebbe essere il primo passo verso la creazione di un vero e proprio settore spaziale europeo di sicurezza e difesa, che permetta di confermare ed assicurare la continuità dell'attività spaziale nel suo complesso garantendo al contempo l'indipendenza europea. Questo processo potrebbe attivarsi grazie a forme di cooperazione rafforzata in questo settore.

#### 4.9. *Unione europea, ESA, Stati membri: obiettivi, competenze e relazioni reciproche*

4.9.1. Prima di definire funzioni e relazioni bisogna definire gli obiettivi. La politica spaziale ha il compito di garantire all'Europa un accesso autonomo allo spazio, diffondere le applicazioni delle attività spaziali in campo economico e sociale, potenziare la domanda di servizi basati sui mezzi spaziali ed estenderla a nuovi attori e a nuovi campi, nonché sviluppare iniziative nel settore della sicurezza e della difesa. Questo obiettivo ambizioso obbliga a rivedere i ruoli e le relazioni reciproche e, per far questo, è assolutamente indispensabile evitare sterili controversie in materia di competenze tra i vari operatori. Una politica chiara e decisa presuppone l'esistenza di un'autorità riconosciuta a livello europeo. In questa prospettiva, i ruoli devono essere ripartiti tenendo conto delle esigenze di efficacia, evitando il rischio della duplicazione dei programmi e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Nel quadro di una politica spaziale europea basata sulla condivisione delle competenze, l'ESA potrebbe trasformarsi in agenzia spaziale esecutiva dell'Unione europea. In questo contesto, il CESE deplora il fatto che i negoziati sulla convenzione quadro tra l'ESA e la Commissione non abbiano ancora dato alcun risultato. Essa infatti potrebbe avviare il rilancio della politica spaziale europea e determinare un'evoluzione dei ruoli di ciascun operatore, grazie alla definizione di una vera politica spaziale europea di cui l'ESA sarebbe il «braccio armato».

4.9.2. Il CESE osserva che il «perimetro» della convenzione ESA non corrisponde a quello dell'Unione europea. La Svizzera e la Norvegia ne sono membri, la Grecia e il Lussemburgo ne sono invece esclusi, mentre il Canada gode dello status di osservatore. L'adesione di dieci nuovi Stati membri all'Unione europea accentuerà ancor di più questa situazione. Ciò dovrebbe spingere l'Unione europea a consacrare una parte dei suoi finanziamenti alla politica spaziale (dunque a dotarsi di competenze condivise e/o parallele in questo settore), di cui tutti gli Stati membri possono approfittare anche senza contropartite dirette e immediate, e a prevedere programmi di cooperazione a geometria variabile. Attualmente un certo numero di paesi aderenti e di paesi dell'Europa orientale sono già legati da accordi di cooperazione spaziale.

#### 4.10. *Basi politiche e giuridiche dell'azione dell'Unione e dell'Europa nel settore spaziale*

4.10.1. Il fatto che il progetto di trattato costituzionale menzioni il settore spaziale come competenza condivisa è importante, se esprime una reale volontà politica accompagnata dalle necessarie risorse aggiuntive.

#### 4.11. *Regolamentazione e normazione*

4.11.1. Il problema dei negoziati in materia di spettro delle frequenze, di posizionamento orbitale e di standardizzazione è ancor più importante di quello delle barriere doganali all'esportazione. Se fosse meglio coordinata, l'azione europea avrebbe maggiore efficacia. L'industria dei satelliti si scontra con regimi di frequenze, autorizzazioni e licenze poco coerenti e inadeguati, e questo nonostante i progressi realizzati in seno alla Conferenza europea delle poste e telecomunicazioni. Gli operatori di satelliti hanno bisogno di un accesso sicuro alle frequenze, di condizioni uniformi di autorizzazione e di licenza, di un'armonizzazione nell'utilizzo degli spettri di frequenza e di diritti d'accesso che coprano unicamente i costi amministrativi. È infine necessario che le direttive e le decisioni europee in materia siano recepite nelle legislazioni nazionali.

## 5. **Conclusioni**

Il Comitato economico e sociale europeo ritiene che la posizione dell'Europa in campo spaziale debba essere il risultato di una forte volontà politica e di chiare decisioni di bilancio. Una condivisione delle competenze o un sistema di

competenze parallele, iscritto nel futuro Trattato costituzionale europeo, darebbe all'Unione gli strumenti politici, legislativi e finanziari necessari per definire e attuare una politica spaziale forte, volta in particolare a:

- garantire all'Europa un accesso autonomo allo spazio;
- contribuire alla sua autonomia strategica;
- elaborare un programma scientifico di elevato livello qualitativo;
- promuovere le applicazioni a beneficio dei cittadini e delle politiche settoriali dell'Unione europea;
- coordinare un programma di ricerca binario nel settore delle tecnologie spaziali, volto ad assicurare all'Europa l'autonomia nell'esercizio delle attività civili e commerciali da un lato e nel settore della sicurezza e della difesa dall'altro.

In questo campo, l'Europa dispone di capacità scientifiche, tecniche e industriali di primo piano. L'esempio di Galileo mostra chiaramente che non si può più perdere tempo, pena il rischio di vedere distrutto il magnifico capitale spaziale europeo. La questione decisiva è sapere se l'Unione europea possieda o meno la volontà politica e la forza economica necessarie per conservare la propria indipendenza e far parte dell'élite spaziale mondiale. La «vecchia Europa» saprà in futuro dar prova di decisione, forza e audacia o preferirà trasformarsi in un'immensa casa di riposo per nazioni un tempo grandi?

Bruxelles, 19 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea»**

(COM(2002) 769 def. — 2002/0309 (COD))

(2003/C 220/06)

Il Consiglio, in data 22 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 71, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Levaux in data 5 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 68 voti favorevoli e 2 astensioni.

**1. Introduzione — Breve riepilogo della proposta di direttiva**

primi 10-15 minuti sono determinanti per salvare vite umane, la Commissione stabilisce due obiettivi:

**1.1. Il contesto della proposta**

— Il Libro bianco della Commissione, del 12 settembre 2001, La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte sottolinea l'esigenza di una direttiva europea che armonizzi gli standard minimi di sicurezza per garantire un elevato livello di sicurezza agli utenti delle gallerie, in particolare di quelle della rete transeuropea dei trasporti;

— per quanto riguarda le gallerie stradali i recenti gravissimi incidenti, avvenuti nelle gallerie del Monte Bianco e del Tauern nel 1999 e del San Gottardo nel 2001, hanno fatto aumentare la consapevolezza nell'opinione pubblica dell'importanza di questo tema. In questo contesto le decisioni politiche in materia sono state prese tenendo conto dei recenti lavori effettuati a livello internazionale, europeo e in paesi come l'Italia, la Francia e la Svizzera. Va notato che le proposte contenute nella direttiva vanno oltre le raccomandazioni della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UN-ECE) attualmente in esame;

— la proposta di direttiva in esame, trasmessa dalla Commissione il 16 gennaio 2003, si applica alle gallerie stradali di oltre 500 metri di lunghezza della rete transeuropea di trasporto, escludendo le gallerie ferroviarie, i cui requisiti di sicurezza saranno trattati nel quadro delle direttive sull'intermodalità ferroviaria.

**1.2. Gli obiettivi della proposta**

1.2.1. Dopo aver menzionato le cause principali degli incidenti stradali e aver ricordato che, in caso di incidente, i

— prevenire le situazioni critiche;

— limitare le conseguenze di incidenti e incendi.

**1.3. Il contenuto della proposta**

Il capitolo 3 della relazione definisce il contenuto della proposta e affronta i seguenti temi:

— il campo di applicazione, ossia le gallerie della rete stradale transeuropea di lunghezza superiore a 500 metri;

— i requisiti organizzativi; al fine di armonizzare le misure di sicurezza a livello nazionale e di precisare i ruoli e le responsabilità, è previsto che ciascuno Stato membro designi un'autorità amministrativa, affiancata da un organo ispettivo;

— i requisiti tecnici, ripartiti in quattro categorie: infrastruttura, funzionamento, veicoli, utenti.

**1.4. Il numero di gallerie che rientrano nel campo di applicazione**

La proposta di direttiva si applica alle gallerie in esercizio, in corso di costruzione o in progettazione. La tabella che segue, ripresa dal capitolo 4 della relazione della proposta della Commissione, presenta l'inventario delle gallerie della rete stradale transeuropea nei 15 Stati membri. A questi va aggiunta la Norvegia, l'unico paese dello Spazio economico europeo in cui vi siano gallerie di lunghezza superiore a 500 metri (130 gallerie per una lunghezza complessiva di 200 chilometri). Sono solo tre i paesi candidati all'adesione che sono dotati di gallerie di questa categoria, nell'ambito della rete TINA: la Bulgaria, la Slovenia e la Slovacchia hanno rispettivamente 4, 5 e 1 tunnel, per una lunghezza totale di 15 km.

Stato membro	Gallerie RST di oltre 1 000 m esistenti	Nuove gallerie RST di oltre 1 000 m (2002-2010)	Gallerie RST tra 500 e 1 000 m esistenti	Nuove gallerie RST tra 500 e 1 000 m (2002-2010)	Totale delle gallerie RST di oltre 500 m nel 2010
Austria	33	8	19	4	64
Belgio	1	0	1	0	2
Germania	19	12	18	6	55
Danimarca	1	0	2	0	3
Spagna	16	3	4	2	25
Finlandia	0	1	0	4	5
Francia	18	2	13	2	35
Regno Unito	6	2	4	0	12
Grecia	3	16	4	22	45
Irlanda	0	1	0	0	1
Italia	83	13	144	6	246
Lussemburgo	0	0	0	3	3
Paesi Bassi	1	3	7	0	11
Portogallo	1	0	0	1	2
Svezia	0	3	0	0	3
Totale UE	182	64	216	50	512
Lunghezza complessiva	900 km	172 km	151 km	39 km	1 262 km

### 1.5. Giustificazione di un'azione a livello comunitario

La Commissione giustifica la proposta di direttiva osservando che in tutti gli Stati membri, ad eccezione della Finlandia e dell'Irlanda, esistono lunghe gallerie stradali e che è necessario migliorare il coordinamento e armonizzare l'informazione, le comunicazioni e le installazioni di sicurezza, in modo che tutti gli utenti trovino ovunque uno stesso alto livello di sicurezza.

### 1.6. Valutazione della proposta

È stato calcolato che il costo totale della proposta sarà compreso tra i 2,6 e i 6,3 miliardi di EUR. Quest'ultima cifra è relativa al caso in cui tutte le gallerie esistenti siano adattate in modo da rispettare le disposizioni vigenti per le nuove gallerie. La Commissione precisa che le spese necessarie per applicare la direttiva saranno sostenute dagli Stati membri.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva e sostiene l'azione della Commissione. Condivide gli obiettivi perseguiti e auspica una rapida

applicazione, affinché siano evitate nuove catastrofi analoghe a quelle degli ultimi anni e ridotte al minimo le conseguenze umane ed economiche di eventuali nuovi incidenti.

### 2.2. Il campo di applicazione della proposta di direttiva

2.2.1. Il Comitato comprende che il campo di applicazione della direttiva sia limitato per il momento alle sole gallerie della rete stradale transeuropea lunghe più di 500 metri, per le quali è più facile che l'UE possa pervenire ad un'armonizzazione della normativa. La Commissione afferma giustamente che armonizzando l'informazione, le comunicazioni, le attrezzature e i modi di gestione si contribuirà in maniera determinante ad una maggiore sicurezza e protezione degli utenti.

2.2.2. Anche se per il momento non è prevista l'estensione del campo di applicazione della direttiva alle gallerie lunghe oltre 500 metri situate fuori dalla rete stradale transeuropea, si dovrebbe comunque chiaramente sottolineare il fatto che questa estensione costituisce un obiettivo da perseguire nel medio termine.

2.2.3. Il Comitato sollecita la Commissione ad inserire nella direttiva una disposizione in base alla quale, in occasione di lavori di rinnovamento, ristrutturazione o manutenzione su vasta scala su gallerie di oltre 500 metri site al di fuori della rete stradale transeuropea, i rispettivi Stati siano obbligati, entro un periodo di 20 anni, ad adeguare tali gallerie alle nuove norme stabilite dalla direttiva.

2.2.4. In mancanza di una disposizione in tal senso, ben presto gli utenti stradali europei si troverebbero di fronte a una differenza tra le gallerie di oltre 500 metri di lunghezza, rispondenti alle norme europee, e quelle «nazionali»: una mancanza di armonizzazione che nuocerebbe alla sicurezza.

2.2.5. Il Comitato è consapevole del fatto che la sua proposta avrà l'effetto di accrescere il costo complessivo delle misure previste dalla direttiva, ma lo scaglionamento dei costi fino al 2025 dovrebbe permettere di raggiungere gli obiettivi perseguiti. Il Comitato ritiene inoltre che, tenuto conto delle proposte relative al finanziamento avanzate nel punto 2.4 del presente parere, l'UE disponga di mezzi sufficienti per realizzare tale politica.

### 2.3. *La possibilità di attuare misure di minore entità*

2.3.1. In considerazione dei costi di rinnovamento e di adeguamento delle gallerie stradali, la proposta di direttiva «consente agli Stati membri di porre in essere, a certe condizioni, misure meno onerose qualora sia possibile conseguire un sufficiente livello di sicurezza» (capitolo 6, punto A della relazione).

2.3.2. Il Comitato non comprende le motivazioni alla base di questa proposta della Commissione. Pensa forse che gli Stati membri, per mancanza di rigore, accetterebbero di finanziare dei lavori che comporterebbero costi maggiori di quelli necessari per il rispetto dei requisiti minimi stabiliti dalla direttiva? Oppure esistono effettivamente delle misure che garantiscono un livello di sicurezza sufficiente o equivalente e sono al tempo stesso meno costose di quelle previste dalla direttiva? In questo caso il Comitato si chiede perché la direttiva non ne tenga conto sin dall'inizio.

2.3.3. Secondo il Comitato, concedere agli Stati membri la possibilità di adottare, per ragioni finanziarie, misure differenti da quelle previste comporterà una considerevole perdita di tempo nell'applicazione della direttiva, a causa degli inevitabili negoziati tra gli Stati membri e la Commissione. Tali deroghe sarebbero contrarie all'armonizzazione che viene perseguita e che, a giudizio della Commissione, costituisce la garanzia di un sicuro aumento del livello di sicurezza delle gallerie stradali.

2.3.4. Il Comitato chiede quindi che venga esclusa ogni possibilità di deroga alle misure previste dalla direttiva, tranne nei casi di impossibilità tecnica adeguatamente dimostrati e riconosciuti dalla Commissione. In questi casi, gli Stati dovranno proporre delle soluzioni che garantiscano un livello di sicurezza quanto meno equivalente.

### 2.4. *Il finanziamento dei costi derivanti dall'applicazione della direttiva*

2.4.1. Il Comitato non ha i mezzi necessari per valutare le stime fornite dalla Commissione. Costata che le informazioni fornite sono troppo sintetiche, dato che il costo stimato va da 2,6 a 6,3 miliardi di EUR. Sembra che per la sola Austria il bilancio annunciato sia di 1,7 miliardi di EUR. Il Comitato chiede quindi alla Commissione di riesaminare la sua valutazione, anche alla luce del fatto che la sproporzione tra la cifra minima e quella massima potrebbe indurre gli Stati membri a ricercare ogni possibilità di deroga onde ridurre al minimo i costi, con il risultato di una attuazione «al ribasso» della direttiva.

2.4.2. Inoltre, poiché i lavori in questione sono di natura particolare e devono tener conto di esigenze specifiche quali quelle relative alla natura del terreno, il Comitato considera soltanto l'ipotesi di un adattamento di tutte le gallerie esistenti ai requisiti previsti dalla direttiva, ad un costo stimato di 6,3 miliardi di EUR ripartito su dieci anni.

2.4.3. Le indicazioni fornite dalla Commissione circa i costi diretti e indiretti degli incidenti nelle gallerie stradali sono altrettanto sintetiche. Sulla scorta di questi dati parziali, è probabile che uno studio approfondito giungerebbe alla conclusione che i costi diretti e indiretti degli incidenti sono nell'ordine di 1 miliardo di EUR all'anno. Il programma di adeguamento alla direttiva per prevenire gli incidenti o ridurne le conseguenze dovrebbe costare 0,63 miliardi di EUR all'anno per dieci anni, ossia molto meno dei costi attuali causati dagli incidenti.

2.4.4. In queste condizioni, alcuni Stati che hanno numerose gallerie di oltre 500 metri di lunghezza avranno difficoltà a sostenere i costi di adeguamento. La Commissione deve quindi modificare la proposta predisponendo un dispositivo di finanziamento più equo e incoraggiante.

2.4.5. Un dispositivo più equo, perché la rete stradale transeuropea comporta per sua natura vantaggi per tutti gli utenti, indipendentemente dal loro Stato membro o paese terzo di origine. Il fatto che un onere comune ricada per intero su uno Stato membro non rientra nelle consuetudini e andrebbe a detrimento degli Stati che, per ragioni geografiche, storiche o economiche, hanno investito nella realizzazione di gallerie, contribuendo in tal modo a creare una rete stradale europea di qualità.

2.4.6. Un dispositivo più incoraggiante, perché le limitazioni di bilancio a livello nazionale sono tali da far sì che, al momento delle scelte, gli Stati che hanno numerose gallerie potrebbero rinviare gli investimenti destinati al rinnovamento e all'adeguamento alle norme.

2.4.7. Il Comitato ribadisce pertanto la proposta, avanzata nel parere sul regime fiscale per il gasolio e il ravvicinamento delle accise del 23 gennaio 2003<sup>(1)</sup>, di introdurre un metodo innovativo per il finanziamento delle infrastrutture, creando un Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto alimentato da introiti costanti (1 centesimo per litro di carburante, ossia 10 EUR per tonnellata, il che equivarrebbe a circa 3 miliardi di EUR all'anno a partire dal 2006). Questi introiti verrebbero raccolti dai 25 Stati membri e impiegati per finanziare su base annua il «Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto», oggetto di una linea apposita del bilancio dell'Unione europea. Con il concorso della BEI questo fondo potrebbe concedere aiuti, sotto forma di garanzia di prestiti o sovvenzionando in misura del 50 % i lavori per l'adeguamento alla normativa delle gallerie dell'UE di lunghezza superiore a 500 metri<sup>(2)</sup>.

## 2.5. Lo status del responsabile della sicurezza

2.5.1. La direttiva istituisce vari organi (autorità amministrativa, organo di controllo) di cui vengono specificati adeguatamente i ruoli e le funzioni. Altrettanto vale per altri soggetti (gestore della galleria, servizi di pronto intervento). La funzione del responsabile della sicurezza è essenziale ai fini della coerenza e dell'adeguata applicazione del dispositivo; occorre pertanto garantire la sua indipendenza e autorità specificandone meglio il ruolo.

2.5.2. Sebbene la Commissione preveda che il responsabile della sicurezza «gode di piena autonomia per tutte le questioni attinenti alla sicurezza ...», il fatto che si tratti di un dipendente del gestore comporterà inevitabilmente delle difficoltà, o addirittura un conflitto, quando si verifichi una situazione critica o vi sia la necessità di prendere decisioni urgenti.

Ciò avverrebbe ad esempio qualora il responsabile della sicurezza, in applicazione del capitolo 4, Modifiche, dall'allegato II, dovesse «stabilire misure operative restrittive o, in casi urgenti (...) ordinare la chiusura al traffico della galleria».

2.5.3. Il Comitato auspica che sia garantita l'indipendenza del responsabile della sicurezza, che sia verificata la sua competenza e che la direttiva specifichi che il responsabile della sicurezza:

- non può in alcun caso essere un dipendente del gestore;
- dev'essere un lavoratore autonomo o un dipendente di una società o di un ente pubblico (protezione civile, pompieri, ecc.) che non abbia alcun legame con il gestore;
- deve disporre di una competenza personale certificata dall'autorità amministrativa;
- deve beneficiare di una copertura assicurativa;
- deve poter consultare direttamente l'autorità amministrativa in caso di conflitto grave con il gestore (anche il gestore potrà consultare l'autorità amministrativa);
- deve disporre dei mezzi necessari per la sua funzione; i relativi costi devono essere a carico del gestore, nel quadro di un contratto che viene presentato all'autorità amministrativa.

## 2.6. I futuri Stati membri e i casi particolari

2.6.1. Il Comitato è sorpreso dal fatto che la proposta non menzioni le conseguenze dell'applicazione della direttiva ai paesi la cui adesione avverrà tra qualche mese. Nella prospettiva dell'ampliamento, chiede alla Commissione di fornire entro il 2005 un inventario di tutte le gallerie di oltre 500 metri di lunghezza site nei futuri Stati membri e di prevedere tempestivamente l'estensione del campo di applicazione della direttiva, in modo che nel 2025 tutte le gallerie dell'UE allargata siano conformi.

2.6.2. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione affermi nella relazione di aver tenuto conto degli studi realizzati in Svizzera e di avere l'intenzione di invitare questo paese, insieme con la Norvegia, a partecipare ai lavori del comitato istituito dall'articolo 16 della direttiva. Auspica che la Commissione riesca ad armonizzare i requisiti minimi di sicurezza delle gallerie stradali dell'UE, della Svizzera e della Norvegia.

<sup>(1)</sup> GU C 85 del 28.4.2003.

<sup>(2)</sup> Data l'estrema importanza della questione, il Comitato suggerisce di elaborare un parere d'iniziativa sui diversi aspetti del finanziamento di infrastrutture del genere.

### 3. Osservazioni specifiche

#### 3.1.

- Con riferimento alle finalità della proposta (capitolo 2 della relazione), il Comitato osserva che gli incidenti sono spesso causati anche dalla vetustà, dall'obsolescenza o dall'insufficiente manutenzione della rete.
- Bisognerebbe aggiungere una disposizione che preveda l'aggiornamento delle misure di sicurezza grazie ad un dispositivo di monitoraggio continuo, per tener costantemente conto delle nuove tecniche e dei nuovi comportamenti. È ad esempio prevedibile che nel prossimo futuro si diffonda l'uso di nuovi carburanti quali il GPL. La direttiva dovrà essere rapidamente aggiornata tenendo conto di questa situazione, perché allo stato attuale si basa sull'ipotesi di incidenti o di eventi che provocano incendi seguiti talvolta da esplosioni. Nel caso di utilizzazione di carburanti come il GPL, non è dato sapere se, a seconda del tipo di incidente, l'esplosione avverrà prima dell'incendio o dopo, quindi, ai fini della prevenzione e dell'organizzazione degli interventi, bisognerà prevedere scenari differenti da quelli attualmente considerati.
- Per quanto riguarda il secondo obiettivo, il Comitato osserva che bisogna limitare il più possibile non soltanto i danni materiali ma anche le conseguenze sulle persone e quelle economiche.

#### 3.2. Campo di applicazione

Il Comitato invita la Commissione a modificare il testo introducendo la sua proposta di estendere il campo di applicazione alle gallerie stradali di oltre 500 metri di lunghezza, che si trovano al di fuori della rete stradale transeuropea e la cui messa in conformità con la direttiva entro il 2025 dovrà essere finanziata al 50 % con risorse provenienti dal «Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto» menzionato sopra.

#### 3.3. Infrastruttura

Il Comitato invita la Commissione a rivedere il suo approccio, proponendo che, ogniqualvolta venga costruita una galleria a canna singola, si adottino le misure necessarie per consentire di realizzare a lungo termine una seconda canna, in modo da trasformarla in galleria a doppia canna.

#### 3.4. Veicoli

Sarebbe preferibile vietare, entro il 2010, l'utilizzazione di serbatoi supplementari non provvisti di dispositivi di sicurezza, anche perché entro tale data il prezzo del gasolio per uso professionale sarà armonizzato. In una recente direttiva sull'armonizzazione delle accise la Commissione denunciava le pratiche anticoncorrenziali di taluni trasportatori i quali, grazie ai serbatoi da 1 500 litri, si riforniscono a tariffe di cui gli altri trasportatori non possono beneficiare. Il Comitato chiede pertanto che le misure auspiccate dalla Commissione siano temporanee e che i serbatoi supplementari siano vietati.

#### 3.5. Conducenti di mezzi aventi un peso superiore a 16 tonnellate

Il Comitato chiede alla Commissione di ricordare nella direttiva che gli Stati membri devono garantire che i conducenti di mezzi pesanti siano adeguatamente formati. Propone in particolare che tutti i conducenti di tali mezzi ricevano una formazione specifica in merito alle esigenze di sicurezza nelle gallerie e che tale formazione venga attestata mediante una menzione sulla patente. Il dispositivo da attuare deve tenere conto di quanto segue:

- misure di aggiornamento per i conducenti in attività nell'UE;
- la formazione dei nuovi conducenti nell'UE;
- la qualificazione dei conducenti originari di paesi terzi.

#### 3.6. Allegato I

3.6.1. Punto 1.5.2: sarebbe opportuno precisare le regole da rispettare quando vengano effettuati lavori del tipo indicato, o di analoga entità, in prossimità di una galleria in servizio, affinché sia garantita in modo permanente la sicurezza degli utenti.

3.6.2. Punto 1.10: l'analisi dei rischi dovrebbe essere eseguita sistematicamente, secondo quanto previsto dall'articolo 13 della direttiva, indipendentemente dalla natura della galleria; inoltre non occorre fare una distinzione particolare per le gallerie sottomarine o site sotto il corso di fiumi.

#### 3.6.3. Punto 1.11:

- occorre precisare che l'illuminazione deve funzionare abbastanza a lungo (due ore) in caso di incidente (requisiti di autonomia o doppia alimentazione);

- sarebbe opportuno disporre che, nelle gallerie di categoria I, le bocchette antincendio siano alimentate da una rete costantemente sotto pressione;
- si dovrebbe specificare il tipo e la capacità degli estintori da installare;
- si dovrebbe aggiungere, alla fine del terzo trattino «... messaggi di emergenza inviati agli utenti attraverso gli apparecchi radio installati nei loro veicoli»;
- il Comitato suggerisce di modificare come segue la prima frase del quinto trattino:

«Fonti di energia elettrica sicure e alimentazione delle attrezzature (elettricità, radio, telefono ecc.) attraverso cavi ad alta e bassa tensione protetti, in modo da garantirne il funzionamento per almeno due ore in caso di incidenti o altri eventi. I circuiti ...»

3.6.4. Punto 2.2: in considerazione dell'importanza del responsabile della sicurezza, si invita la Commissione a specificarne le funzioni in un unico articolo, l'articolo 7, tenendo conto dei suggerimenti espressi più sopra dal Comitato.

3.6.5. Punto 3.2: la Commissione dovrebbe specificare le modalità di tale controllo. Questo tipo di controllo dovrebbe competere alla polizia o alle autorità doganali piuttosto che al gestore, il quale non dispone di alcuna autorità legale. Il Comitato chiede che questo articolo venga soppresso.

### 3.7. *Allegato II*

3.7.1. Capitolo 2, quinto punto, quarto trattino: il Comitato chiede di aggiungere alla fine quanto segue: «... la manutenzione della galleria, come pure i lavori all'interno o nelle immediate vicinanze della galleria».

3.7.2. Si invita la Commissione a precisare le modalità e le scadenze di aggiornamento della documentazione di sicurezza.

3.7.3. Il Comitato ritorna ancora una volta sul ruolo del responsabile della sicurezza, chiedendo che il suo potere di stabilire misure operative restrittive o, in casi urgenti, di ordinare la chiusura al traffico della galleria non venga sancito, in maniera discreta, alla fine dell'allegato II, ma figurì nell'articolo 7 della direttiva stessa, come indicato in precedenza.

### 3.8. *Allegato III*

3.8.1. Punti 1 e 2.4: questi due articoli si contraddicono a vicenda per quanto riguarda la collocazione degli estintori e dei telefoni. Secondo il Comitato bisogna optare per le disposizioni di cui al punto 2.4, perché la collocazione delle attrezzature di sicurezza nelle nicchie è in linea di principio più adeguata.

#### 3.8.2. Punto 2.4:

- il pannello descrittivo che indica la categoria della galleria è, secondo il Comitato, difficilmente comprensibile per l'utente che non disponga di informazioni sufficienti per beneficiarne in qualche modo. Tali pannelli, se verranno effettivamente adottati, risulteranno esclusivamente riservati agli specialisti;

- vengono presentati tre pannelli che segnalano le piazzole. Il Comitato osserva che tali pannelli sono nettamente meno leggibili e comprensibili di quello che figura due pagine più in basso, alla fine del documento. La raffigurazione di una linea discontinua e di una linea continua può infatti far pensare ad un restringimento della carreggiata o a una deviazione e non necessariamente a una piazzola.

3.8.3. Il punto 1.1 prevede inoltre che le piazzole debbano obbligatoriamente disporre di un telefono di emergenza e di almeno due estintori. In questo caso nell'allegato dovrebbe figurare soltanto il terzo pannello, che raffigura tali attrezzature. Mantenendo gli altri due si darebbe adito al dubbio che si possa tralasciare di predisporre dette attrezzature.

## 4. **Conclusioni**

Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione volta ad applicare rapidamente dei requisiti minimi di sicurezza armonizzati alle gallerie della rete stradale transeuropea. Ritiene tuttavia che la Commissione non fornisca soluzioni alla questione del finanziamento dei lavori di adeguamento necessari.

Il Comitato formula pertanto alcune proposte, qui di seguito presentate.

### 4.1. *Finanziamento dei lavori di adeguamento*

Tenendo conto dei vincoli di bilancio nazionali e della concentrazione di gallerie in alcuni Stati, il Comitato ritiene che lasciare agli Stati membri l'onere di finanziare i lavori di adeguamento non sia né equo né incoraggiante. Ribadisce che è necessario aprire un canale innovativo di finanziamento, creando un Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto associato ad un prelievo di un centesimo per ogni litro di carburante consumato nei trasporti stradali nell'UE (cfr. sopra il punto 2.4.7).

#### 4.2. *Campo di applicazione della direttiva*

Per facilitare l'armonizzazione dei requisiti di sicurezza e l'adozione di comportamenti adeguati da parte degli utenti, il Comitato chiede che il campo di applicazione della direttiva sia esteso entro il 2025 a tutte le gallerie stradali di lunghezza superiore a 500 metri e che gli Stati membri, nell'eseguire i relativi lavori, beneficino di una sovvenzione pari al 50 % a carico del succitato Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto (cfr. sopra il punto 2.2).

#### 4.3. *Soppressione delle deroghe*

Tenendo conto del fatto che la creazione del Fondo europeo per le infrastrutture di trasporto permetterebbe di sovvenzionare nella misura del 50 % tutti i lavori necessari, il Comitato chiede che vengano eliminate le possibilità di deroga, onde evitare una applicazione insufficiente delle misure di sicurezza.

#### 4.4. *Formazione specifica dei conducenti di mezzi di peso superiore a 16 tonnellate*

Il Comitato ritiene che, ai fini del rispetto dei requisiti minimi di sicurezza, occorra informare adeguatamente gli utenti. Nel caso dei mezzi di peso superiore a 16 tonnellate, tenendo conto dei rischi considerevoli che essi comportano, considera indispensabile prevedere una formazione specifica dei conducenti, che sarà attestata da un'apposita menzione sulla patente (cfr. sopra il punto 3.5).

#### 4.5. *Responsabile della sicurezza*

Il responsabile della sicurezza svolge un ruolo essenziale nell'ambito del dispositivo previsto e dovrà quindi essere indipendente dal gestore della galleria (cfr. sopra il punto 2.5.3).

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione»**

(COM(2003) 63 def. — 2003/0032 (COD))

(2003/C 220/07)

Il Consiglio, in data 3 marzo 2003, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 95 e 156 del trattato CE, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata 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 Göran Lagerholm in data 5 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, con 71 voti favorevoli ed 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. I sistemi d'informazione sono essenziali per l'intera economia: non solo per la maggior parte dei settori dell'industria, ma anche per il settore pubblico, le università, i centri di studio e i cittadini. Il cattivo funzionamento delle reti e dei sistemi informatici interessa tutti: cittadini, pubbliche amministrazioni e imprese.

1.2. Un maggiore coordinamento tra gli Stati membri permetterebbe alla Comunità europea di realizzare un livello di sicurezza sufficientemente elevato in tutto il suo territorio. Questo era l'obiettivo della comunicazione della Commissione sulla sicurezza delle reti e sicurezza dell'informazione del giugno 2001 <sup>(1)</sup>.

1.3. La sicurezza è diventata così una questione di interesse comune e dunque una preoccupazione politica di prim'ordine. Inoltre, dopo l'11 settembre 2001, l'efficienza dei sistemi d'informazione ha assunto un grande rilievo anche ai fini della sicurezza nazionale. Al loro interno gli Stati membri presentano tuttavia delle situazioni diverse per ciò che riguarda lo stato di avanzamento dei lavori e le priorità su cui si concentrano. Per di più manca una cooperazione transfrontaliera sistematica tra gli Stati membri in materia di sicurezza delle reti e delle informazioni, nonostante il problema non sia limitato al contesto nazionale. Non esiste un meccanismo che garantisca delle risposte efficaci in caso di minaccia alla sicurezza e le normative nazionali vengono applicate con maggiore o minore rigore a seconda degli Stati membri. Occorre evidenziare una mancanza di interoperabilità che impedisce un uso adeguato dei prodotti di sicurezza.

1.4. L'Agenzia in questione avrà il compito di agevolare l'applicazione delle misure comunitarie relative alla sicurezza delle reti e dell'informazione, contribuendo a garantire l'interoperabilità delle funzioni di sicurezza delle reti e dei sistemi d'informazione, concorrendo così al buon funzionamento del mercato interno.

1.5. L'Agenzia avrà funzioni consultive e di coordinamento con lo scopo di:

- contribuire a un'intensa collaborazione fra diversi soggetti nel campo della sicurezza dell'informazione;
- contribuire ad un approccio coordinato alla società dell'informazione assistendo gli Stati membri;
- concorrere in maniera attiva all'accertamento del fabbisogno di normalizzazione in materia;
- coadiuvare i contatti della Comunità con soggetti interessati nei paesi terzi.

1.6. La Commissione deve poter assegnare ulteriori compiti all'Agenzia per tenere il passo con gli attuali sviluppi tecnologici e della società.

1.7. Si è proposto che l'Agenzia diventi operativa dal 1° gennaio 2004 e rimanga attiva per un periodo di cinque anni. Il proseguimento delle attività dipenderà dall'esito della valutazione del suo operato.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 298 def.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. In diverse occasioni e in numerosi pareri il Comitato si è dichiarato favorevole a tutte le iniziative atte ad incoraggiare la diffusione della società dell'informazione, per esempio il piano d'azione «Europe — sicurezza delle reti e sicurezza delle informazioni»<sup>(1)</sup>, la lotta contro la criminalità informatica<sup>(2)</sup>, la necessità di sviluppare una società dell'informazione senza discriminazioni<sup>(3)</sup> e il diritto ad un accesso sicuro ad Internet per quanto riguarda la protezione dei dati personali nonché la sicurezza dei pagamenti commerciali e dei servizi di informazione<sup>(4)</sup>.

2.2. In linea con il punto di vista della Commissione il Comitato giudica molto importante che le reti ed i sistemi di informazione possano funzionare in piena sicurezza. Tutti risentono del cattivo funzionamento delle reti e dei sistemi di informazione: cittadini, imprese e settore pubblico. Al giorno d'oggi la sicurezza delle reti e dell'informazione significa garantire la disponibilità di servizi e dati, prevenire perturbazioni ed intercettazioni non autorizzate delle comunicazioni, ottenere la conferma che i dati trasmessi, ricevuti o conservati siano completi ed inalterati, assicurare la riservatezza dei dati proteggendo i sistemi di informazione contro l'accesso non autorizzato e gli attacchi, ecc. Gli utenti devono sentirsi a proprio agio nell'utilizzare le nuove tecnologie, indipendentemente dal fatto che l'uso avvenga in ufficio, nei centri studio o privatamente. La richiesta di sicurezza sta crescendo parallelamente alla sempre maggiore diffusione dell'uso delle reti e dei computer negli Stati membri, in Europa e nel mondo. In questo contesto il Comitato desidera sottolineare soprattutto la necessità che le misure di sicurezza si adattino ai nuovi comportamenti degli utenti che accompagnano il rapido sviluppo del settore e ne tengano pienamente conto. In particolare, anche il crescente uso che viene fatto dei telefoni cellulari collegati ad Internet e dei nuovi sistemi di comunica-

zione radio rendono necessari nuovi requisiti sul piano della sicurezza, del criptaggio, dell'accesso, ecc.

2.3. La fiducia degli utenti nelle tecnologie dell'informazione e la fiducia nella società dell'informazione e nell'infrastruttura sottostante sono condizioni fondamentali per consentire all'Europa di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010. Il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel piano di azione «Europe», per ciò che concerne l'accesso ai servizi della società dell'informazione così come le transazioni commerciali elettroniche, le prestazioni elettroniche del servizio sanitario, l'amministrazione elettronica e i mercati elettronici, presuppone un'infrastruttura più sicura e una maggiore fiducia nelle tecniche dell'informazione da parte degli utenti.

2.4. Come constatato dalla Commissione, gli Stati membri si trovano in fasi diverse delle loro iniziative in materia di sicurezza: in larga parte ciò dipende dal fatto che il numero degli utenti dei servizi informatici varia nei diversi Stati membri. Per ottenere un'applicazione omogenea della società dell'informazione nell'UE occorrono misure comuni come la creazione di standard comuni, di criteri di certificazione comuni e di soluzioni comuni in materia di sicurezza. Queste misure sono una necessità di primaria importanza per i cittadini, per le imprese, per le università e per l'amministrazione pubblica su tutto il territorio della Comunità. Il problema della sicurezza non può essere più considerato come limitato al contesto nazionale. Il Comitato appoggia pertanto la proposta della Commissione in merito alla creazione di un'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione.

2.5. Un'altra questione è rappresentata dal fatto che la cooperazione europea in materia di politica di sicurezza per affrontare le minacce alla società dell'informazione richiede una cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia degli Stati membri. È importante distinguere tra le minacce di natura sovversiva nei confronti dei singoli Stati e le minacce ai cittadini comunitari in quanto utenti dei servizi della società dell'informazione. Per far fronte al primo tipo di minaccia non è sufficiente una cooperazione a livello regionale, ma occorrono forme globali di cooperazione. Il Comitato, consapevole della natura concreta di questa minaccia, condivide con la Commissione l'idea che l'Agenzia non debba occuparsi delle questioni che incombono normalmente ai sistemi di sicurezza e di difesa e alle autorità di polizia e giudiziarie dei singoli Stati membri. Una futura valutazione delle attività dell'Agenzia dovrebbe stabilire se questa restrizione influenzi negativamente i lavori dell'Agenzia e se esista una ragione per operare una chiara distinzione tra la sicurezza nazionale e la sicurezza funzionale dell'informazione.

2.6. Il Comitato sottolinea l'importanza che l'Agenzia entri in funzione con la massima tempestività. Vanno evitati gli impedimenti pratici, per esempio gli ostacoli che obblighino a posticipare la data di inizio del programma, che è stata fissata per il 1° gennaio 2004 al più tardi.

(1) Il parere del CESE in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Sicurezza delle reti e sicurezza dell'informazione: proposta di un approccio strategico europeo» (GU C 48 del 21.2.2002), e in merito alla Decisione del Consiglio recante adozione di un programma pluriennale (2003-2005) per il monitoraggio del piano d'azione «Europe, la diffusione della buona prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione» (COM(2002) 425 def.).

(2) Parere del CESE in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — creare una società dell'informazione migliorando la sicurezza delle infrastrutture dell'informazione e mediante la lotta alla criminalità informatica» (GU C 311 del 7.4.2001).

(3) Parere del CESE in merito a «L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa — Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione» (GU C 169 del 16.6.1999).

(4) Parere del CESE in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche» (GU C 123 del 25.4.2001).

### 3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato ritiene che l'Agenzia debba avere una responsabilità più ampia rispetto a quella attribuitagli dalla proposta della Commissione. Per di più, per addivenire a una comprensione comune dei problemi che la società dell'informazione deve affrontare e per sostenere le misure comunitarie per la sicurezza delle reti e dell'informazione, l'Agenzia dovrebbe anche avere esplicitamente il compito di mettere a disposizione degli utenti informazioni sui temi legati alla sicurezza delle reti e dell'informazione, promuovendo inoltre scambi di migliori pratiche. Ciò potrebbe favorire il superamento del divario digitale esistente all'interno della Comunità. Inoltre potrebbe contribuire a stimolare, da un lato, la capacità della Comunità e dei singoli Stati membri di risolvere i problemi connessi alla sicurezza della rete e delle informazioni e, dall'altro, accrescere la fiducia degli utenti nelle tecnologie, nell'informazione, nella società dell'informazione e nelle infrastrutture sottostanti.

3.2. Come sostiene la Commissione, la struttura organizzativa dell'Agenzia deve permettere alle diverse parti interessate di partecipare ai suoi lavori. Ciò è importante, in particolare, per i gruppi di utenti provenienti dal mondo economico e dalle università, nonché per gli utenti privati; naturalmente, devono poter essere rappresentati anche i fornitori. Per questo motivo il Comitato approva la proposta volta a permettere ai rappresentanti dei settori professionali e dei consumatori di prendere parte al Consiglio di amministrazione dell'Agenzia. Tuttavia, il Comitato non vede per quale motivo tali rappresentanti non possano esercitare anche il diritto di voto, tanto più che, secondo la proposta, essi devono essere nominati dal Consiglio. Va peraltro ricordato che, nell'uso dei servizi della società dell'informazione, i ricercatori e i consumatori hanno spesso un'esperienza e una conoscenza del mercato maggiori rispetto ai rappresentanti della pubblica amministrazione.

3.3. In linea di massima, il Comitato può approvare le proposte sull'attività dell'Agenzia esposte nel punto 3.5 del documento della Commissione. Desidera nondimeno aggiungere osservazioni complementari.

3.3.1. Relativamente al programma di lavoro dell'Agenzia, il Comitato ritiene che essa debba disporre di risorse atte a consentirle di svolgere le funzioni stabilite nel programma di lavoro, ma anche di far fronte a questioni di sicurezza impreviste e d'interesse immediato. L'Agenzia dovrebbe avere pertanto le risorse per affrontare anche gli incidenti imprevisti. Di conseguenza, il programma di lavoro deve garantire che le attività di lungo periodo non impediscano all'Agenzia di affrontare questioni impreviste e di carattere urgente in materia di sicurezza e fiducia.

3.3.2. Quanto alle limitazioni sui soggetti autorizzati a chiedere un parere all'Agenzia, il Comitato ritiene che questa

possibilità vada riconosciuta anche alle organizzazioni centrali dei settori professionali e dei consumatori degli Stati membri.

3.3.3. Il Comitato ritiene che i rappresentanti degli utenti provenienti dalle organizzazioni della vita economica e dei consumatori debbano essere coinvolti anche nei gruppi di lavoro creati dall'Agenzia: ciò consentirebbe loro di esercitare un'influenza diretta, per esempio sul lavoro di standardizzazione e certificazione. L'Agenzia avrà bisogno della partecipazione attiva del mondo economico per assolvere i propri compiti in questi ambiti.

3.4. Per ciò che riguarda le dotazioni finanziarie, il Comitato giudica essenziale indicare espressamente ed assicurare che il lavoro dell'Agenzia e la sua situazione finanziaria non dipendano da alcun contributo proveniente da paesi terzi che partecipano alle attività dell'Agenzia.

3.5. Il Comitato condivide il parere della Commissione sull'opportunità di valutare l'operato dell'Agenzia dopo i primi tre anni di attività, onde stabilire se la soluzione istituzionale proposta rappresenti il modo migliore per affrontare il tema della sicurezza della rete e dell'informazione come anche quello della fiducia degli utenti nelle tecnologie dell'informazione, nella società dell'informazione e nell'infrastruttura sottostante.

3.6. Con riferimento alla sede dell'Agenzia, il Comitato giudica importante che, oltre ai criteri stabiliti dalla Commissione, l'Agenzia sia collocata in un ambiente dove:

- sia presente un'infrastruttura ben sviluppata con un'elevata capacità di trasmissione;
- i servizi informatici del settore pubblico siano ben sviluppati;
- le transazioni commerciali elettroniche costituiscano un elemento normale della vita economica e una larga maggioranza degli utenti faccia abitualmente uso delle tecnologie dell'informazione.

Questa situazione consentirebbe all'Agenzia di funzionare in una società dell'informazione sviluppata, di monitorare e osservare in situ i rischi e le minacce che l'Agenzia ha il compito di studiare, analizzare, far conoscere, ecc. Tale contesto consentirà all'Agenzia di seguire i problemi che il singolo cittadino e le piccole imprese incontrano nella società dell'informazione garantendo così una piena tutela dei loro interessi nell'ambito della cooperazione tra Stati membri. Questa collocazione permetterà all'Agenzia di assolvere efficacemente i suoi compiti.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Relazione definitiva eEurope 2002»**

(COM(2003) 66 def.)

(2003/C 220/08)

La Commissione europea, in data 11 febbraio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il suo parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Koryfidis in data 5 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, con 75 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. L'iniziativa eEurope, intesa a costruire l'Europa digitale del XXI secolo, è stata avviata nel dicembre 1999 con l'adozione, da parte della Commissione europea, della comunicazione intitolata «eEurope — Una società dell'informazione per tutti».

1.2. Tale iniziativa nasce «dalla sempre più diffusa consapevolezza che l'applicazione delle tecnologie digitali è divenuta il fattore chiave per la crescita e l'occupazione e dal fatto che sta emergendo una "nuova economia" (o "economia elettronica") trainata soprattutto da Internet e che, nonostante il ruolo di guida svolto dall'Europa per determinate tecnologie digitali quali la telefonia mobile e la televisione digitale, il ricorso — in Europa — al computer e a Internet resta in proporzione modesto».

1.3. In tale contesto, e dopo un dialogo approfondito con le altre istituzioni europee, la Commissione ha presentato il piano d'azione eEurope 2002, approvato dal Consiglio europeo di Feira del giugno 2000 come parte integrante della strategia di Lisbona.

1.4. Il piano d'azione individuava 11 settori d'intervento con un totale di 64 obiettivi da realizzare entro la fine del 2002.

1.5. I progressi compiuti nell'ambito di ciascun obiettivo sono stati osservati periodicamente ricorrendo all'analisi comparativa, sulla base di un elenco di 23 indicatori specifici per settore. Una valutazione intermedia di tali indicatori è contenuta nelle due comunicazioni della Commissione «Impatto e priorità» del marzo 2001 e «Analisi comparativa dei progressi dell'iniziativa eEurope», del febbraio 2002.

1.6. La relazione definitiva oggetto del presente parere presenta i risultati di eEurope 2002 e individua gli ostacoli che ancora si frappongono al pieno sviluppo della società dell'informazione in Europa.

1.7. Si rileva infine che è già in fase di elaborazione il nuovo piano d'azione eEurope 2005, che costituisce la fase successiva a eEurope 2002.

## 2. La relazione definitiva

2.1. Stando alla relazione definitiva della Commissione, «per quanto concerne la realizzazione degli obiettivi sanciti dal Consiglio europeo di Feira, il bilancio di eEurope è più che positivo. Sono stati raggiunti quasi tutti i 64 obiettivi, grazie al contributo di numerosi soggetti attivi nelle istituzioni europee, negli Stati membri, nell'industria e nelle parti sociali».

2.2. Sempre citando la comunicazione, i buoni risultati raggiunti da eEurope derivano dal fatto che l'iniziativa è già riuscita a porre «solide basi» in vista dell'obiettivo centrale, vale a dire «un'economia concorrenziale basata sulle conoscenze».

2.2.1. A questo proposito si rileva che il perseguimento di tale obiettivo richiederà ancora del tempo, ma anche l'aggiornamento delle relative prassi, la riorganizzazione dei comportamenti economici e vari mutamenti di tipo organizzativo che consentano di mettere a frutto le nuove tecnologie.

2.3. I risultati concreti raggiunti da eEurope nell'ambito di ciascun obiettivo generale si possono così riassumere:

### 2.3.1. Primo obiettivo: Accesso a Internet più economico e rapido — Risultati

— I costi marginali di accesso a Internet per chi possiede un personal computer sono ormai modesti.

— GEANT è ormai diventata la rete dorsale della ricerca più veloce del mondo e quella che offre la maggiore copertura geografica (32 paesi).

— Il quadro giuridico per le comunicazioni elettroniche è quasi completo.

### 2.3.2. Secondo obiettivo: Investire nelle risorse umane e nelle competenze — Risultati

- Oltre il 90 % delle scuole e delle aziende risulta oggi collegato a Internet.
- Più della metà degli insegnanti dell'UE è stata ufficialmente formata all'uso del PC e 4 insegnanti su 10 sono in grado di navigare su Internet.
- Tra il 2000 e il 2001 la percentuale di lavoratori che ha seguito una formazione informatica è passata dal 23 % al 29 %, anche se tale aumento non si è confermato nel 2002.
- L'ESDIS ha raccomandato che la Patente di guida informatica europea (ECDL) venga accettata in tutta Europa come regime di accreditamento di base per le tecnologie dell'informazione.
- Le parti sociali hanno raggiunto un accordo riguardo al telelavoro.
- L'8 % circa dei cittadini europei utilizza punti pubblici di accesso a Internet.
- La strategia europea per l'occupazione si è già prefissa l'obiettivo della «società dell'informazione per tutti», ricorrendo tra l'altro a politiche destinate a lottare contro l'esclusione digitale, specie delle persone con necessità specifiche.

### 2.3.3. Terzo obiettivo: Promuovere l'utilizzo di Internet — Risultati

- Il quadro normativo in materia di commercio elettronico è stato quasi del tutto ultimato. Inoltre, per promuovere il ricorso a questa forma di commercio sono state adottate iniziative non legislative come «e-confidence» e il sito «e-commerce».
- Il programma «Go Digital» ha già contribuito in misura sostanziale alla messa in rete delle PMI, fornendo loro assistenza formativa, finanziandone il collegamento a Internet e contribuendo al loro ulteriore potenziamento.
- L'eGovernment, vale a dire i servizi di pubblica amministrazione offerti su Internet, rappresenta almeno in parte una realtà, pur con notevoli differenze da un paese all'altro.
- Tutti gli Stati membri hanno adottato piani dettagliati per applicare la tecnologia dell'informazione alla fornitura di servizi sanitari. Risulta inoltre collegato a Internet il 78 % dei medici generici.

2.3.4. Il coordinamento e la promozione del piano d'azione eEurope sono stati attuati per lo più grazie a una pagina elettronica della Commissione: [http://europa.eu.int/information\\_society/in-dex\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/in-dex_en.htm).

## 3. Osservazioni generali

3.1. Nel proprio parere sul piano d'azione, il Comitato notava tra l'altro quanto segue:

1<sup>a</sup> osservazione: «Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa comunitaria «eEurope» che, a suo avviso, è il tentativo più significativo e ambizioso da parte dell'Unione europea di abituare i cittadini europei e di adeguare al più presto le società e gli enti pubblici alle nuove condizioni poste dall'era digitale e dalla «nuova economia». Ritiene inoltre che questa iniziativa sia solo l'inizio, il punto di partenza di tale processo, un'iniziativa a sostegno dei diversi sforzi che già vengono profusi — seppure a ritmi rallentati — a livello economico e sociale.»

2<sup>a</sup> osservazione: «Il Comitato precisa che tutte le azioni volte a promuovere l'uso di Internet, nonché a realizzare la società dell'informazione e il nuovo obiettivo strategico dell'UE, dovranno incentrarsi sugli individui e le loro esigenze, sui cittadini europei, sulla società e sull'economia dell'UE. La conquista della società dell'informazione — condizione imprescindibile per realizzare la società della conoscenza — assumerà pregnanza solo ove si ricollegli a tale principio.»

3<sup>a</sup> osservazione: «Il Comitato è consapevole dell'entità e del numero di problemi legati allo sviluppo del piano d'azione. Più in particolare, riconosce le difficoltà legate alla necessità di colmare i divari e le lacune prodotti dalla reazione poco tempestiva dell'Europa alle nuove sfide tecnologiche.»

4<sup>a</sup> osservazione: «Secondo il giudizio del Comitato, il rischio legato all'esclusione di singole persone, gruppi di cittadini o intere regioni da questa iniziativa globale è elevato e complesso, dato che, con lo sviluppo dell'offerta di servizi informatici, la possibilità di accedere ai servizi universali per via non informatica finirà gradualmente per scomparire. Il Comitato si associa pertanto a quanti sostengono che non solo il programma generale, ma anche le singole azioni dovrebbero contemplare la dimensione della lotta a tale rischio.»

5<sup>a</sup> osservazione: «Secondo il Comitato, il piano d'azione si deciderà in sostanza a livello organizzativo ed è a questo livello che il Comitato concorda in linea generale con l'approccio della Commissione. Ciò significa che sottoscrive in sostanza gli obiettivi, nella loro attuale formulazione, le modalità adottate per collegarli alle richieste del Consiglio europeo straordinario di Lisbona, la definizione delle azioni e dei responsabili della loro esecuzione, nonché le scadenze previste per la loro attuazione, ove specificate.»

3.2. Le osservazioni precedenti, e altre ancora, unitamente all'analisi della relazione definitiva e di altri documenti della Commissione inerenti al programma eEurope 2002, portano alle conclusioni seguenti.

3.2.1. Nonostante i problemi legati alla sua stessa natura, l'azione «Europe 2002 ha centrato gran parte degli obiettivi prefissati.

3.2.2. Ciò tuttavia non significa ancora che l'Europa abbia vinto la scommessa legata alla nuova era del digitale, ma solo che si sono gettate le fondamenta per sfruttarne i potenziali vantaggi, vantaggi che — è il caso di sottolinearlo — sono di natura e di tenore non esclusivamente economici.

3.2.2.1. Di conseguenza, la capacità di trarre beneficio dall'era digitale è legata alle scelte e alle azioni che verranno d'ora in poi adottate, sempre nell'ambito degli sforzi per conseguire l'obiettivo strategico dell'UE per il decennio in corso.

3.2.2.2. Pertanto, nel ribadire quanto espresso in altra sede, il Comitato dà particolare risalto alla necessità di creare condizioni maggiormente favorevoli, a tutti i livelli di intervento nel settore dell'istruzione, per lo sviluppo dell' eLearning.

3.2.3. Stando ai dati presentati nella relazione definitiva, i risultati relativi al primo obiettivo («Accesso ad Internet più economico, rapido e sicuro») possono considerarsi soddisfacenti, e difatti il tasso raddoppiato di penetrazione di Internet nelle famiglie, il nuovo quadro normativo e la riduzione dei costi di accesso costituiscono di certo sviluppi positivi. Ciò nonostante, appare evidente la necessità di un'ulteriore diminuzione di tali costi, specie per quanto riguarda le reti a banda larga.

3.2.3.1. La possibilità per i cittadini di partecipare a parità di condizioni alla società dell'informazione è strettamente legata all'esistenza di infrastrutture di rete avanzate e di elevata qualità, capacità e rendimento. Tali infrastrutture dovranno essere razionali in termini di sviluppo e di tariffazione e tali da consentire un accesso agevole, sicuro e ininterrotto all'economia internazionale della conoscenza e dell'imprenditorialità, a costi accessibili e senza restrizioni artificiali. Un particolare carattere d'urgenza riveste pertanto l'adozione di misure volte ad accrescere la capacità di accesso dei cittadini, dei gruppi di cittadini e delle regioni dell'UE caratterizzate da gravi ritardi.

3.2.4. Grande attenzione richiederà la promozione dei prerequisiti per il perseguimento del secondo obiettivo («Investire nelle risorse umane e nella formazione»). Tutti i dati disponibili mostrano infatti l'esigenza di intensificare gli sforzi sia sul fronte dell'istruzione sia su quello della popolazione in età attiva.

3.2.4.1. Il grave ritardo accusato nella formazione informatica dei lavoratori (nel 2002 la percentuale di formati era pari al 29 %) complica sin d'ora il conseguimento dell'obiettivo strategico di fine decennio.

3.2.4.2. Per dare un nuovo slancio al perseguimento di tale obiettivo, la percentuale di lavoratori europei che ricevono una formazione informatica dovrà raddoppiare. Un fattore senz'altro essenziale per giungere a tale risultato sarà l'apporto delle parti sociali e in particolar modo delle imprese; nel contempo, però, va notato che anche alle amministrazioni, a tutti i livelli, spettano responsabilità fondamentali quanto alla definizione e allo sviluppo integrato dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, concetto che appare sempre più legato ai grandi obiettivi dell'UE e in particolare allo sviluppo sostenibile.

3.2.5. Anche la promozione dell'utilizzo di Internet (terzo obiettivo) è un presupposto indispensabile per rendere manifesti i nuovi vantaggi offerti dall'era informatica. Date però le notevoli disparità esistenti tra paese e paese, come pure tra il Nord e il Sud dell'Europa, i risultati relativi a questo obiettivo non possono reputarsi soddisfacenti.

3.2.5.1. Il Comitato riconosce le difficoltà e l'importanza del fattore «tempo» nella promozione di tutti questi cambiamenti. Insiste tuttavia sulla necessità di intensificare gli sforzi, il sostegno e le pressioni nei confronti degli Stati membri, specie quelli in cui si registrano ritardi, affinché accelerino i loro ritmi di sviluppo nei settori in questione e soddisfino le condizioni legate al conseguimento, entro il 2010, dell'obiettivo strategico di Lisbona.

3.2.6. Pur dando atto dei problemi legati all'attuazione del metodo aperto di coordinamento, il Comitato ribadisce la necessità di procedere a un'analisi comparativa globale, più dettagliata, continua e maggiormente obiettiva dell'impegno profuso.

3.2.6.1. Con l'osservazione che precede non si intende mettere in discussione l'impegno — peraltro lodevole — della Commissione, bensì porre in risalto l'esigenza di creare un ambiente maggiormente efficace e propizio allo sviluppo del metodo aperto di coordinamento.

3.2.6.2. Il Comitato considera grave la mancanza, nella relazione, di ogni riferimento, sia pure approssimativo, ai costi di «Europe 2002. Al riguardo ribadisce che, anche per motivi legati alla diffusione delle buone pratiche, è necessario che le analisi comparative di questo genere menzionino sia l'entità degli stanziamenti disponibili per Stato e per settore d'intervento sia le modalità di gestione dei finanziamenti comunitari.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità delle acque di balneazione»**

(COM(2002) 581 def. — 2002/0254 (COD))

(2003/C 220/09)

Il Consiglio, in data 13 novembre 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Buffetaut, in data 26 maggio 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 19 giugno 2003, nel corso della 400ª sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 1 contrario e nessuna astensione, il seguente parere.

## 1. Sintesi della proposta della Commissione

### 1.1. Campo di applicazione

1.1.1. La proposta si applica alle acque di balneazione e non alle acque destinate a usi ricreativi sulle quali si praticano attività sportive o ricreative come il surf, il windsurf e il kayaking, attività che comportano un rischio significativo di cadere in acqua, andare sott'acqua e, dunque, ingerire dell'acqua. La Commissione ritiene comunque opportuno incrementare il grado di protezione offerto alle persone che praticano tali sport, promuovendo in particolare una migliore informazione.

### 1.2. Parametri

1.2.1. La principale innovazione proposta dalla direttiva consiste in una drastica riduzione del numero dei parametri microbiologici previsti (da 19 a 2 parametri microbiologici principali), accompagnata da un'ispezione visiva (presenza di fioritura di alghe, residui di petrolio) e dalla misurazione del pH nelle acque dolci.

1.2.2. A giudizio della Commissione, i due parametri relativi agli indicatori fecali mantenuti nella nuova direttiva (enterococchi intestinali e *Escherichia coli*) forniscono la migliore corrispondenza disponibile tra l'inquinamento di origine fecale e le ripercussioni per la salute. La classificazione e la conformità delle acque di balneazione sono infatti funzione del rischio di contrarre una malattia a seguito di attività di balneazione.

1.2.3. La Commissione propone pertanto un valore giuridicamente vincolante (la cosiddetta «buona qualità») e un valore di riferimento («qualità eccellente») per la concentrazione di enterococchi intestinali e di *Escherichia coli* nelle acque di balneazione. Gli standard proposti (cfr. Allegato I) vengono definiti a partire da un livello di rischio accettabile e sono molto più severi di quelli in vigore attualmente. Corrispondono infatti ad un rischio del 5 % (qualità «buona») e del 3 % (qualità «eccellente») di contrarre la gastroenterite e ad un rischio del 2,5 % (qualità «buona») e dell'1 % (qualità «eccellente») di contrarre la malattia acuta respiratoria (MAR) febbrile.

### 1.3. Realizzare una gestione efficace delle acque di balneazione

1.3.1. Nell'Allegato IV la Commissione fissa con una certa flessibilità la frequenza del monitoraggio delle acque di balneazione (2 campioni analizzati al mese nel caso di un monitoraggio di routine), mentre nell'Allegato V stabilisce delle norme armonizzate per la manipolazione dei campioni, al fine di garantire la possibilità di comparare le analisi eseguite nei vari Stati membri.

1.3.2. La Commissione auspica inoltre che le autorità responsabili realizzino una gestione efficace e integrata delle acque di balneazione grazie all'elaborazione di profili di tali acque (cfr. Allegato III), all'individuazione delle potenziali fonti di contaminazione, al rilevamento, all'analisi e all'interpretazione delle informazioni sulla qualità, nonché all'informazione del pubblico e alle misure da adottare in caso di emergenza.

## 2. Osservazioni generali

2.1. La tutela e il controllo della qualità delle acque di balneazione sono stati tra i primi elementi della politica europea in materia di acque. La prima direttiva sull'argomento, che risale al 1976, ha dato risultati estremamente positivi oltre a sensibilizzare in maniera significativa l'opinione pubblica. I rapporti pubblicati ogni anno dalla Commissione mettono in evidenza i consistenti progressi ottenuti nella qualità delle acque di balneazione. L'ultimo rapporto, relativo alla stagione balneare 2001, rivela un elevato livello di conformità ai criteri comunitari oltre che sensibili miglioramenti della qualità delle acque di balneazione non solo nelle zone costiere ma anche per le acque interne (fiumi e laghi).

2.2. Alla luce, da un lato, dei progressi scientifici e tecnologici realizzati e, dall'altro, dell'adozione di nuove direttive sulla politica europea in materia di acque, tra cui in particolare la direttiva quadro del 23 ottobre 2000, il Comitato reputa che una nuova proposta sia giustificata <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> La presente proposta relativa alla qualità delle acque di balneazione è parte integrante (azione n. 16) della strategia per la protezione e la conservazione dell'ambiente marino proposta dalla Commissione, sulla quale il CESE ha formulato un parere.

2.2.1. Considera tuttavia che se la definizione del rischio ammissibile rimane una decisione di ordine politico, essa deve comunque fondarsi sulle conoscenze scientifiche più aggiornate.

2.2.2. Insiste tuttavia sulla necessità di evitare ogni genere di ripetizione di altri testi per sottrarsi al rischio di creare condizionamenti inutili.

2.2.3. Pone inoltre in evidenza la necessità di mettere a punto delle misure transitorie per il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa, misure che, oltre ad essere chiare, devono essere di facile applicazione, soprattutto per evitare eventuali conflitti d'interpretazione tra parametri vecchi e nuovi.

### 2.3. Campo di applicazione

2.3.1. È opportuno osservare che gli sport acquatici si praticano ad una distanza maggiore dalla spiaggia rispetto al nuoto o alla balneazione, spesso in luoghi non adatti a queste attività, in acque più agitate o malsicure di quelle vicine alla riva e durante periodi dell'anno più lunghi rispetto alle tradizionali stagioni balneari. L'inclusione nella direttiva delle cosiddette acque destinate a usi ricreativi aumenterebbe quindi sensibilmente gli obblighi che incombono agli Stati membri sul piano sia spaziale che temporale, senza che l'utilità di tali nuovi obblighi sia effettivamente accertata.

2.3.2. Alla luce delle differenze nella natura stessa oltre che nelle caratteristiche delle acque di balneazione rispetto alle cosiddette acque destinate a usi ricreativi, dell'enorme difficoltà, se non addirittura dell'impossibilità tecnica e scientifica di realizzare delle misure adeguate in mare e, a maggior ragione, in acque correnti e, infine, della scarsità dei dati scientifici disponibili sui rischi sanitari dovuti alla pratica di sport acquatici in acque destinate ad usi ricreativi, il Comitato ritiene giustificato limitare il campo di applicazione della direttiva alle acque di balneazione. Osserva del resto che tale problema non sussiste nelle acque in cui le attività ricreative cominciano, dove in pratica il rischio di rovesciarsi o di cadere in acqua è più elevato, poiché sono anch'esse acque di balneazione.

### 2.4. Parametri

2.4.1. Va notato che, in base al regime attualmente vigente, in pratica sono solo tre i parametri microbiologici utilizzati per valutare la conformità delle acque alle norme europee, mentre gli altri dati (residui di petrolio, pH, ecc.) vengono raccolti a fini statistici ed informativi. L'inquinamento microbiologico è infatti, nella stragrande maggioranza dei casi, il fattore principale che impedisce di ottenere una buona qualità delle acque. Inoltre la direttiva quadro in materia di acque ha già istituito un sistema complessivo di monitoraggio chimico e biologico per tutte le acque ed è opportuno evitare sovrapposizioni sul piano legislativo.

2.4.2. Anche se i rischi possono apparire ancora elevati, va osservato che, nel quadro di una valutazione comparativa degli standard vecchi e dei nuovi standard proposti, i valori guida (qualità «eccellente») del 1976 corrispondono a un rischio di gastroenterite del 5 % e i valori imperativi ad un rischio variabile tra il 12 % e il 15 %. I nuovi standard di qualità «eccellente» si avvicinano all'assenza totale di elementi di contaminazione e quelli di «buona» qualità corrispondono al rischio che si corre in presenza di un familiare influenzato; il rischio vero consiste quindi nel superamento dei valori proposti.

2.4.3. Il CESE sottolinea che la definizione dei parametri e il principio della gestione delle acque balneari sono gli elementi cruciali della proposta di direttiva e osserva che i nuovi parametri relativi sia alle acque di «buona» qualità che a quelle di qualità «eccellente» prevedono per le acque di balneazione requisiti di qualità sensibilmente più elevati rispetto a quelli fissati dalla direttiva del 1976. A questo proposito chiede che lo studio epidemiologico effettuato per determinare le soglie sia ben validato e, in particolare, che si fondi sull'analisi di un numero sufficiente di casi. Se i parametri microbiologici previsti sono pertinenti, allo stato attuale delle conoscenze l'affermazione in base alla quale la ricerca sugli indicatori virali rimane necessaria sembra poco fondata sul piano pratico data l'estrema variabilità della diluizione virale nell'acqua, che non consente di definire misure stabili e attendibili.

2.4.4. A giudizio del Comitato, la richiesta dell'opinione pubblica di poter beneficiare di acque di balneazione di qualità elevata è naturale e giustificata. Ad un primo esame, la differenza tra i criteri proposti per le acque di qualità buona e quelle di qualità eccellente appare minima al punto che alcuni esperti si chiedono quale sia, in termini di salute pubblica, il vantaggio derivante dalla distinzione tra acque di qualità buona e acque di qualità eccellente, proposta nel nuovo testo. Il Comitato invita la Commissione a fornire in proposito chiarimenti e spiegazioni supplementari. Tuttavia, il semplice fatto che esista la categoria «qualità eccellente» può decisamente incoraggiare le autorità competenti a migliorare costantemente la qualità delle acque di balneazione fino ad ottenere una qualità eccellente. In questo quadro di incitamento al miglioramento costante della qualità delle acque, le autorità competenti sono quelle meglio situate per arrivare a una decisione sulla questione del rapporto tra costi e benefici.

2.4.5. Il Comitato auspica che lo studio d'impatto esamini in maniera più approfondita le conseguenze dell'applicazione dei nuovi parametri concernenti il declassamento delle zone di balneazione.

## 2.5. Monitoraggio e norme per la manipolazione dei campioni

2.5.1. Il CESE approva gli elementi di flessibilità previsti per il monitoraggio al fine di tenere conto delle specificità delle acque in esame e delle caratteristiche locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

2.5.2. Approva altresì l'armonizzazione delle norme per la manipolazione dei campioni in quanto la reputa necessaria per assicurare la comparabilità della qualità delle acque in tutta l'Unione europea. Sottolinea tuttavia che i raffronti saranno veramente attendibili solo se i metodi di analisi utilizzati saranno intercalibrati.

2.5.3. Osserva che nell'Unione europea sono disponibili due metodi di analisi: quello per microplacca, più moderno ed efficace, e quello per filtrazione che si fonda su una tecnica meno recente. Reputa che il ricorso generalizzato alle tecniche più moderne permetterebbe di migliorare il controllo della qualità delle acque di balneazione.

## 2.6. Profilo delle acque di balneazione

2.6.1. Quanto al profilo delle acque di balneazione, l'Allegato III prevede disposizioni estremamente ampie (b e c), per cui ci si potrebbe chiedere se possano avere effettivamente delle conseguenze sul piano pratico e se i requisiti siano effettivamente realistici. La direttiva prevede infatti l'identificazione — sotto il profilo quantitativo e qualitativo — di tutte le potenziali fonti di inquinamento, nonché una valutazione del loro potenziale inquinante. Ci si chiede quindi come misurare tale potenziale nel caso di un importante corso d'acqua navigabile e fino a che punto occorra risalire a monte. Un altro problema deriva dalla difficoltà di stabilire il rischio di inquinamento diffuso, in particolare quello di origine agricola. Occorre pertanto precisare quale tipo di inquinamento debba essere preso in considerazione.

2.6.2. Pur comprendendo il desiderio della Commissione di sollecitare gli Stati membri e gli enti locali a stabilire un profilo delle acque di balneazione, il Comitato ritiene che le raccomandazioni formulate nella proposta di direttiva siano talmente ampie da perdere la loro attuabilità e fattibilità. Sarebbe pertanto opportuno definire in maniera più precisa la natura dei tipi di inquinamento considerati e le loro potenziali fonti. In tale contesto sarebbe più realistico concentrare l'attenzione sulle fonti principali piuttosto che aspirare ad un'eshaustività irrealizzabile.

## 3. Osservazioni particolari

### 3.1. Articolo 4: Stato qualitativo delle acque

3.1.1. Alla luce della differenza apparentemente minima tra le acque di qualità buona e quelle di qualità eccellente, il Comitato invita la Commissione a fornire chiarimenti e spiegazioni supplementari in modo che si possano valutare i dubbi espressi da alcuni esperti sui vantaggi effettivi, in termini di salute pubblica, derivanti dal conseguimento della «qualità

eccellente». Il Comitato è convinto che le autorità competenti siano quelle meglio situate per valutare il rapporto costi/benefici delle misure proposte, ma sottolinea che la semplice esistenza di una categoria «qualità eccellente» può costituire un forte incentivo a migliorare la qualità delle acque di balneazione: ciò è positivo per l'ambiente in generale e può rappresentare un vantaggio competitivo per talune regioni.

3.1.2. Il Comitato chiede che l'impatto dei nuovi parametri relativi al declassamento delle zone di balneazione venga quantificato seriamente e che lo studio epidemiologico effettuato per determinare le soglie sia validato in modo sicuro.

### 3.2. Articolo 10: Studi e analisi successivi alla classificazione

3.2.1. Il fatto che gli studi e le analisi successivi alla classificazione abbiano carattere periodico fa supporre che, secondo la Commissione, i risultati conseguiti abbiano un valore duraturo. In pratica, le autorità locali effettueranno controlli più frequenti nelle zone di balneazione che registrano un'elevata affluenza di bagnanti. Occorre pertanto precisare che le disposizioni di cui all'articolo 10 costituiscono delle raccomandazioni minime.

### 3.3. Articolo 11: Norme armonizzate per il trattamento dei campioni

3.3.1. Pur sostenendo espressamente l'armonizzazione delle norme, il CESE sottolinea che essa può essere realmente efficace solo se i metodi d'analisi saranno intercalibrati in maniera da garantire loro un'effettiva comparabilità.

3.3.2. Si rammarica inoltre che la Commissione non preveda alcuna iniziativa per incoraggiare l'adozione dei metodi di misurazione più moderni ed efficaci (metodo per microplacche).

### 3.4. Articolo 12: Piani di emergenza

3.4.1. Secondo il CESE le disposizioni di cui all'articolo 12 si occupano di dettagli pratici che riguardano l'organizzazione della sicurezza civile e che non hanno veramente posto nella proposta in esame. L'articolo potrebbe limitarsi al primo paragrafo oppure essere soppresso.

### 3.5. Articolo 13: Conformità

3.5.1. Il secondo paragrafo dell'articolo 13 prevede che per un periodo di tre anni si possano considerare conformi alla direttiva acque di qualità «scarsa». Si tratta di una deroga transitoria. Durante tale periodo è necessario fornire al pubblico informazioni chiare sulle misure adottate per migliorare la qualità delle acque di balneazione e sui risultati ottenuti.

### 3.6. *Articolo 14: Valutazione dei parametri fisico-chimici*

3.6.1. Il CESE sottolinea che i test fisico-chimici sarebbero più utili ed efficaci se esaminassero i sedimenti invece dell'acqua.

3.6.2. Quanto alle prove di tossicità, i test di ecotossicità effettuati, ad esempio, su cozze, pesci o alghe, sono più pertinenti in termini di tossicità cronica di quelli effettuati sui topi menzionati nell'Allegato I.

### 3.7. *Articolo 16: Informazione dei cittadini*

3.7.1. L'articolo non fa alcun riferimento né ai test di caratterizzazione microbiologica né ai test colorimetrici che vengono effettuati quotidianamente e per i quali è in corso la procedura di autorizzazione, anche se questi ultimi contribuiscono alla prevenzione, all'informazione e alla decisione delle autorità locali, che devono reagire in tempo reale in caso di alterazione della qualità delle acque.

### 3.8. *Articolo 19: Adeguamento tecnico della direttiva*

3.8.1. Il paragrafo 2 tratta dell'integrazione dei risultati raggiunti nella rilevazione dei virus, quando in realtà, sul piano tecnico, con gli attuali metodi di routine è quasi impossibile ottenere dati riproducibili e affidabili in tale ambito per le acque di balneazione e, a maggior ragione, per le acque correnti.

### 3.9. *Articolo 20: Comitato*

3.9.1. Pur non contestando la creazione di detto comitato, il CESE si rammarica delle scarse informazioni fornite in merito alla sua composizione e alle qualifiche dei suoi membri.

### 3.10. *Allegato I: Parametri di qualità delle acque di balneazione*

3.10.1. Oltre a quanto già osservato in merito ai parametri per le acque di qualità «buona» ed «eccellente», il Comitato fa notare che nella colonna 4 (Metodi di analisi) la prima norma ISO menzionata risulta incompleta in quanto manca l'ultima cifra dopo il trattino. La seconda invece è completa ma non prevede il metodo di misurazione per microplacca (che è quello efficace) limitandosi al metodo basato sulla filtrazione.

### 3.11. *Allegato II: Valutazione e classificazione delle acque di balneazione*

3.11.1. L'ultimo punto, evidentemente scaturito da un compromesso, non è chiaro e andrebbe soppresso.

### 3.12. *Allegato III: Profilo delle acque di balneazione*

3.12.1. È poco realistico riuscire a fornire le informazioni richieste alle lettere b) e c). Ogni forma di modellizzazione è

vana in questo contesto. Sarebbe invece opportuno limitarsi a richiedere l'identificazione delle principali fonti di inquinamento potenziali.

3.12.2. La lettera e) non può avere alcuna conseguenza pratica di rilievo. Il suo inserimento nel quadro del profilo «qualità eccellente» rende impossibile il conseguimento di tale qualificazione. Il CESE ne chiede pertanto la soppressione.

### 3.13. *Allegato IV: Frequenza di monitoraggio*

3.13.1. La frequenza minima prevista (due campioni prelevati per ogni stagione balneare) è insufficiente e non corrisponde alla pratica nelle zone ad alta affluenza di bagnanti. Inoltre non consente di ottenere dati statistici affidabili.

### 3.14. *Allegato V: Norme per la manipolazione dei campioni*

3.14.1. Istruzioni: in termini pratici il numero dei bagnanti incide in maniera limitata sulla qualità delle acque di balneazione definite in base ai parametri della proposta di direttiva di cui trattasi.

3.14.2. Campionamento: sarebbe utile sottolineare l'importanza di utilizzare metodi di analisi intercalibrati.

### 3.15. *Scheda di valutazione dell'impatto*

3.15.1. La scheda di valutazione d'impatto è, a giudizio del Comitato, inadeguata sia sul piano del rapporto costi/benefici della proposta, sia su quello della valutazione delle conseguenze in termini di declassamento delle zone di balneazione.

## 4. **Conclusioni**

4.1. Il Comitato prende atto dell'utilità di una nuova direttiva che tenga conto dei progressi scientifici e tecnici e che costituisca uno strumento atto, da un lato, a misurare meglio la qualità delle acque di balneazione e, dall'altro, a migliorarne la qualità. Insiste sulla necessità di attenersi a raccomandazioni realistiche e effettivamente utili per la salute pubblica; a tale proposito si dichiara favorevole all'esclusione delle acque destinate a usi ricreativi dal campo d'applicazione della direttiva e sottolinea la necessità di fondare la scelta di nuovi parametri e di nuovi criteri su studi scientifici ed epidemiologici sicuri e circostanziati. Raccomanda di incoraggiare le tecniche più moderne ed affidabili nonché quelle che permettono di informare nella maniera più rapida le autorità interessate e il pubblico. A suo giudizio il profilo delle acque di balneazione presentato all'Allegato III deve definire meglio la natura dei vari tipi di inquinamento e va rivisto onde evitare le disposizioni di fatto inapplicabili. Chiede infine che siano precisate le misure transitorie per il passaggio dalla vecchia alla nuova normativa.

4.2. Il Comitato sottolinea che l'opinione pubblica vuole anzitutto informazioni chiare, rapide e frequenti sulla qualità delle acque di balneazione.

4.3. Alla luce della grande diversità delle acque di balneazione nell'Unione europea, il Comitato insiste infine sul rispetto del principio di sussidiarietà che è alla base del buon governo dell'Europa.

Bruxelles, 19 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici nelle pitture e vernici decorative e nei prodotti per carrozzeria e recante modifica della direttiva 1999/13/CE»**

(COM(2002) 750 def. — 2002/0301 (COD))

(2003/C 220/10)

Il Consiglio, in data 23 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Sears in data 26 maggio 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, con 73 voti favorevoli ed 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La qualità dell'aria in Europa è in continuo miglioramento. Tra il 1990 e il 1998 le emissioni di zolfo (SO<sub>x</sub>) sono diminuite del 41 %, quelle di ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) del 21 %, e quelle di composti organici volatili non metanici (NMVOC) del 24 %. Attualmente riveste carattere prioritario la riduzione delle emissioni di particolato e di precursori dell'ozono (NO<sub>x</sub> e COV).

1.2. Con l'attuale legislazione, entro il 2010 le emissioni di COV di origine antropica dovrebbero ridursi del 50 % rispetto ai valori del 1990, vale a dire da 14 a 7,1 milioni di tonnellate nell'arco di 20 anni. Per colmare il divario tra questo valore e quello di 6,5 milioni di tonnellate previsto dalla direttiva sui limiti nazionali di emissione si deve ricorrere ad un approccio basato sui prodotti.

## 2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. La parte essenziale della proposta sono le due tabelle dell'allegato II che stabiliscono il contenuto massimo di COV, espresso in grammi per litro, delle vernici pronte all'uso, suddivise in 12 sottocategorie di pitture e vernici decorative e in 5 sottocategorie di prodotti per carrozzeria. Dalla fine del 2006 dovrebbero essere in uso nuovi prodotti per carrozzeria, dalla formula interamente modificata. Per il mercato delle vernici decorative, più complesso, viene proposto un approccio in due fasi, nel cui ambito saranno introdotte, alla fine del 2006 e del 2009, specifiche di volta in volta più severe.

2.2. Un recente studio (Decopaint, 2000) propone due opzioni, la prima si avvicina a quella avanzata dai produttori di vernici e di resine, la seconda, che viene impiegata qui, comporta l'eliminazione dal mercato di quasi tutte le vernici, per uso interno o esterno, contenenti solventi. Tuttavia in termini di emissioni la differenza tra la due proposte è modesta.

La proposta dei produttori porterebbe dal 50 al 52 % la riduzione delle emissioni di COV rispetto ai valori del 1990, mentre con la proposta della Commissione la riduzione sarebbe del 52,1 %.

2.3. Se si raggiungeranno i nuovi limiti, le emissioni annue di COV connesse alle vernici decorative (responsabili del 50 % delle emissioni di COV del settore) si ridurranno ulteriormente di 280 000 tonnellate, quelle originate dai prodotti per carrozzeria di 15 000 tonnellate. Vi saranno dei costi e delle perdite di posti di lavoro, anche se si prevedono per il 2010 benefici pari a 580 milioni di EUR contro un aumento dei costi da 108 a 157 milioni di EUR all'anno.

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con grande favore i continui sforzi della Commissione e degli Stati membri per migliorare la qualità dell'aria in Europa. Per quanto riguarda la proposta in esame, tuttavia, occorre apportarvi delle piccole modifiche prima che possa essere applicata in maniera soddisfacente. Nella proposta alcuni obiettivi non sono definiti o sono fissati a livelli irraggiungibili con le tecnologie attuali o previste. La Commissione intende definire le cifre mancanti sulla scorta di dati non ancora disponibili, in modo che esse vengano esaminate dal CESE e dal PE nel 2007 e che i nuovi prodotti siano disponibili alla fine del 2009. Il tempo a disposizione appare troppo breve per sviluppare, testare e immettere sul mercato delle nuove formulazioni e per garantire la libera circolazione delle merci nel mercato unico.

3.2. Il problema, sia per i produttori che per gli utilizzatori, dipende non dall'assenza di COV nelle vernici o nelle resine, ma dalla presenza di acqua. Questa causa fenomeni di ossidazione e di decomposizione in tutte le fasi di produzione e di utilizzazione ed ha proprietà fisiche determinate per quanto riguarda il punto di congelamento, il tasso di evaporazione e la capacità di soluzione. Pertanto vi sono limiti al suo impiego come solvente, in condizioni nelle quali sarebbe possibile utilizzare prodotti a base di COV. Le vernici a base acquosa richiedono la presenza di COV per contribuire a solvere le resine e altri componenti, come pure per garantire tempi di essiccazione controllati, una buona aderenza e superfici solide ai fini di una protezione duratura. Al di sotto di determinate concentrazioni di COV le resine attualmente in uso (alchiliche) non possono più essere impiegate e si deve pertanto ricorrere a vernici a base acquosa contenenti altre resine (acriliche). Ciò comporta un considerevole aumento dei costi, a fronte di una modesta riduzione delle emissioni di COV, pari a meno di 20 000 tonnellate.

3.3. Vi è quindi la preoccupazione che i costi reali possano essere fino a cinque volte maggiori di quelli annunciati, con gravi conseguenze per i piccoli produttori di vernici e di resine, che non sarebbero in grado di investire in attrezzature idrocompatibili o di finanziare lo sviluppo o l'acquisizione delle nuove tecnologie richieste.

3.4. Per quanto riguarda i consumatori va osservato che la proposta comporterà l'eliminazione dal mercato delle vernici a base solvente per la pittura murale e per la decorazione di interni (porte, zoccoli e finestre) e per la maggior parte delle applicazioni esterne. Per alcune di queste applicazioni esistono vernici a base acquosa, ma sinora la loro diffusione nel mercato è stata modesta e alcuni prodotti sono stati ritirati dal commercio perché non soddisfacevano le esigenze della clientela in termini di colore, durata e caratteristiche della superficie.

3.5. Si dovrebbero inoltre riesaminare i benefici presunti per la salute umana. Nonostante le considerevoli riduzioni delle emissioni di COV e di NO<sub>x</sub>, i livelli di ozono continuano ad aumentare. Nel migliore dei casi vi è stata una certa riduzione delle punte massime, con conseguenze positive sui problemi di salute acuti, ma senza diminuzioni di quelli cronici e dei danni alle cose e ai raccolti. Se sono in opera altri meccanismi, occorre individuarli, o trovare maniere più convenienti di ridurre le emissioni di COV e di NO<sub>x</sub>.

### 4. Osservazioni specifiche

4.1. Il Comitato si è occupato di questa materia l'ultima volta nel maggio 1997. In quell'occasione ha accolto in linea generale con favore la proposta allora in esame, ma si chiedeva se fosse stata effettuata una valutazione complessiva delle misure in materia di qualità dell'aria e se le proposte fossero giustificate in termini di costi e benefici, in particolare per quanto riguardava i costi sociali. Queste osservazioni sono appropriate anche adesso.

4.2. Il Comitato constata con soddisfazione che il programma CAFE («aria pulita per l'Europa») terrà conto della prima considerazione e istituirà, per intervenire in merito alla seconda, una nuova banca dati per le analisi dei costi e dei benefici nelle questioni relative alla qualità dell'aria. Il Comitato si compiace in particolare di due affermazioni contenute nel contratto di servizio di detta banca dati:

- la metodologia applicata nell'analisi costi-benefici dev'essere trasparente;
- i risultati devono essere di elevata qualità e abbastanza solidi da far sì che i soggetti europei coinvolti accettino i risultati dell'analisi e abbiano fiducia nelle considerazioni relative alla politica in questo campo.

4.3. Il CESE osserva che l'attuale proposta è caratterizzata da punti deboli sotto questo profilo. Le considerazioni contenute nello studio Decopaint, secondo cui vi è una relazione diretta tra emissioni di COV, formazione di ozono e costi, sono state riconosciute come erranee e possono condurre a misure inadatte a tutelare la salute umana.

4.4. La banca dati BeTa (Benefits Table) utilizzata per valutare i costi e i benefici esterni contiene avvertimenti specifici che ne sconsigliano l'uso per la formazione di ozono, data la complessità delle relative reazioni. Anche gli studi eseguiti recentemente per conto di pubbliche amministrazioni degli Stati membri si esprimono in questo senso.

4.5. Il Comitato non condivide l'opinione espressa nello studio Decopaint, secondo cui si può tollerare il fallimento di piccole imprese senza prendere in esame misure alternative, in particolare quando tali imprese si trovano in aree dell'UE già colpite da livelli elevati di disoccupazione; non ritiene inoltre che si debbano costringere i consumatori ad acquistare prodotti che essi hanno già respinto in quanto non corrispondenti alle loro esigenze.

4.6. Il Comitato constata con preoccupazione che non si è tenuto conto del patrimonio architettonico, che comprende edifici pubblici e privati per i quali è necessario usare vernici protettive e decorative analoghe a quelle impiegate in precedenza. Queste vernici vengono prodotte da un piccolo numero di PMI, spesso in base a specifiche stabilite dalle amministrazioni statali o locali competenti. Le proposte in esame spingerebbero dette PMI fuori dal mercato. Analoghe preoccupazioni sono state espresse in riferimento all'esigenza di continuare a garantire la disponibilità di vernici «tradizionali» adeguate per il restauro di auto d'epoca e di altri oggetti da collezione.

4.7. Il Comitato trova inaccettabile che le resine alchiliche utilizzate nelle vernici a base solvente debbano essere eliminate per essere sostituite da prodotti che non sono ancora stati inventati. Ciò comporterebbe inoltre l'abbandono degli oli naturali utilizzati come materie prime, che sarebbero sostituiti da prodotti chimici a base di petrolio, contrariamente agli auspici che sono stati espressi altrove. Questo processo riguarderebbe grandi quantità di prodotto, se si tiene a mente che nelle resine alchiliche vengono impiegate 200 000 tonnellate di olio di soia.

4.8. Suscita particolare preoccupazione il fatto che manchi un limite per le pitture per finiture decorative e che il calendario previsto per l'individuazione di tale limite sia poco realistico in considerazione delle esigenze del mercato. Il Comitato invita pertanto la Commissione ad applicare i limiti proposti dal CEPE (European Confederation of paint, printing ink and artist's colours manufacturers associations — Confederazione europea dell'industria delle vernici, degli inchiostri tipografici e dei colori per artisti) a nome dei suoi membri e fornitori.

4.8.1. In particolare occorrerebbe modificare i valori limite di cui all'allegato II per le pitture a base solvente (BS) della sottocategoria (d), portandoli rispettivamente a 400 e 300 g/l per le fasi I e II. In questa categoria non sono richieste modifiche per le pitture a base acquosa (BA).

4.8.2. Si propongono inoltre ulteriori modifiche, di piccola entità, per la sola II fase: sottocategoria (c), per le pitture a base

solvente, 450 g/l; sottocategoria (g), per le pitture a base acquosa, 50 g/l; sottocategoria (h), per le pitture a base acquosa, 50 g/l; e sottocategoria (i), per le pitture a base solvente, 600 g/l.

4.8.3. Stando alle cifre fornite dalla Commissione, queste modifiche comporterebbero una minore riduzione delle emissioni di COV nella misura di 14 000 tonnellate rispetto alla proposta attuale (ossia lo 0,1 % delle emissioni dell'anno di riferimento 1990, pari a 14 milioni di tonnellate, come specificato ai punti 1.2 e 2.2 più in alto).

4.8.4. Il Comitato invita pertanto la Commissione a riaprire la discussione con i produttori di vernici, per individuare dei metodi convenienti per rimediare entro il 2010 a queste minori riduzioni delle emissioni.

4.9. Affinché la direttiva possa essere applicata in maniera efficace ed uniforme, occorre correggere alcuni errori presenti nella descrizione dei prodotti e dei settori. Dal momento che queste definizioni devono corrispondere alle esigenze del mercato almeno fino al 2010, una loro rielaborazione sarebbe utile per le autorità di regolamentazione, i produttori e i consumatori. Se venissero accolte le modifiche proposte, relative ai valori limite per le vernici a base solvente della sottocategoria (d), non occorrerà un'ulteriore revisione nel 2006 e quindi si potrebbero sopprimere il considerando (9) e l'articolo 9.

4.10. I prodotti per carrozzeria, sono attualmente coperti da due direttive relative a questioni analoghe. Sarebbe preferibile assoggettare l'intero settore alle disposizioni della proposta in esame, adeguando le definizioni e la formulazione.

4.11. Il Comitato osserva che apportando le modifiche di cui sopra e modificando leggermente il contenuto di COV dei prodotti di finitura impregnanti si eliminerebbero in grande misura le preoccupazioni per l'occupazione nel settore in alcuni Stati membri, con un impatto minimo per le emissioni di COV.

4.11.1. Occorrerebbe in particolare portare i valori limite per i prodotti a base acquosa (BA) e a base solvente (BS) di cui all'allegato II, sottocategoria (e), per le fasi I e II, a 150 e 130 g/l e a 550 e 450 g/l rispettivamente.

4.11.2. A giudizio del Comitato non sono necessari ulteriori modifiche dei limiti proposti nell'allegato II, in altri termini 46 dei 55 limiti proposti dovrebbero rimanere invariati.

4.12. Il Comitato riconosce che per valutare i costi e i benefici e stabilire delle azioni prioritarie è essenziale definire una valutazione di base di una vita umana; ritiene che la cifra derivante da tale valutazione debba essere trasparente per tutti coloro che partecipano al processo di regolamentazione, e che debba essere utilizzata in maniera uniforme in tutti gli studi interni ed esterni.

4.13. Il Comitato desidera inoltre ribadire il proprio sostegno ad un approccio legislativo basato sulla conoscenza e invita la Commissione ad intensificare la raccolta di dati pertinenti in tutti gli Stati membri. Questi dati dovrebbero comprendere indicatori primari in materia di sanità pubblica e

di danni ai raccolti, onde assicurare che le misure adottate abbiano gli effetti auspicati. Si dovrebbero inoltre monitorare e registrare i progressi compiuti dai singoli Stati membri nel conformarsi alle disposizioni vigenti sugli obiettivi di riduzione delle emissioni.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione relativa all'introduzione della carta europea d'assicurazione malattia»**

(COM(2003) 73 def.)

(2003/C 220/11)

La Commissione europea, in data 17 febbraio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Dantin, in data 28 maggio 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, con 79 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

## **1. Sintesi**

1.1. Il Comitato accoglie con favore l'introduzione di una carta di assicurazione malattia europea. L'iniziativa, per le facilitazioni che offrirà, rappresenta un contributo importante alla libera circolazione e, in tal modo, rafforzerà la cittadinanza europea.

1.2. Nel tempo, l'obiettivo da conseguire sarà quello dell'istituzione di una sola carta sia per il livello nazionale che quello europeo. Per evitare che la data di scadenza provochi problemi, la carta andrebbe emessa e rinnovata automaticamente dall'organismo emittente per i periodi di validità dei diritti o, in mancanza di ciò, dovrebbe avere un periodo di validità corrispondente a quello della carta nazionale se questa esiste.

1.3. La grafica della carta deve essere «europeizzata», in modo che, alla stregua del passaporto europeo o dell'euro, simbolizzi la cittadinanza europea e rafforzi il sentimento d'appartenenza all'Unione europea.

1.4. Nella fase 2 e ancor più nella fase 3 bisognerà prestare particolare attenzione alla protezione dei dati personali.

## **2. Introduzione**

2.1. 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. Tale regolamento organizza i regimi legali di assicurazione malattia <sup>(1)</sup>.

2.2. Precedentemente all'adozione del regolamento, nel corso della 59<sup>a</sup> sessione plenaria, svoltasi nel gennaio 1967, il Comitato economico e sociale aveva adottato <sup>(2)</sup> un parere in merito, nel quale si formulavano alcune osservazioni sul testo proposto.

---

<sup>(1)</sup> GU L 149 del 5.7.1971.

<sup>(2)</sup> GU C 64 del 5.4.1967.

2.3. 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.

2.4. Nel 1992 il Consiglio europeo di Edimburgo<sup>(1)</sup> riconobbe la necessità di effettuare una revisione generale della legislazione per semplificare le norme di coordinamento; tale riconoscimento si è tradotto nella presentazione di un Piano d'azione per la libera circolazione dei lavoratori<sup>(2)</sup> da parte della Commissione europea.

2.5. Nel parere del 28 maggio 1998<sup>(3)</sup> su tale piano d'azione, il Comitato si pronunciò a favore della riforma del regolamento (CEE) n. 1408/71, approvando così l'idea della semplificazione e del miglioramento del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri.

2.6. Allo stato attuale, e dopo tutte le modifiche e le semplificazioni operate, il regolamento (CEE) n. 1408/71 stabilisce, tra l'altro, che tutte le persone che risiedono temporaneamente in uno Stato membro diverso dal quello in cui hanno diritto di beneficiare delle prestazioni, possono accedere alle cure «immediatamente necessarie» o alle cure «necessarie» alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro.

2.7. L'accesso alle prestazioni e ai rimborsi è reso possibile dal rilascio da parte dell'organismo di sicurezza sociale dello stato membro d'origine, e su richiesta della persona interessata, di formulari distinti (E 111, E 128, E 110, E 119) a seconda della situazione in cui si trovi il beneficiario (viaggio, distacco per ragioni di lavoro, di soggiorno o di studio, di esercizio dell'attività di trasporto stradale internazionale, ricerca d'occupazione).

2.8. Approvando il piano di azione volto ad eliminare gli ostacoli alla mobilità geografica entro il 2005, il Consiglio europeo di Barcellona ha deciso di creare una carta europea di assicurazione malattia che «sostituirà tutti gli attestati attualmente necessari per beneficiare delle cure in un altro Stato membro». Essa consentirà anche «una semplificazione delle procedure, ma non cambierà i diritti e gli obblighi esistenti».

2.9. In questo contesto, il Consiglio europeo ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta tecnica volta a attuare la decisione politica del Consiglio di Barcellona.

È appunto questo l'oggetto della comunicazione in esame, che mira inoltre a rendere più agevoli i lavori della Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti (Casstm). Quest'ultima ha in particolare il compito di determinare le basi della presa di decisioni.

### 3. Sintesi della comunicazione

3.1. La comunicazione è il risultato di una prima consultazione approfondita della Casstm, a seguito del Consiglio europeo di Barcellona, e della consultazione degli Stati membri.

3.1.1. Dopo aver proceduto a stilare un bilancio della situazione attuale e aver constatato la grande diversità delle situazioni nazionali, la comunicazione espone quali saranno le politiche comunitarie che contribuiranno all'introduzione della carta europea di assicurazione malattia: il piano di azione eEurope 2005, il progetto Netc@rds, il Sesto programma quadro di ricerca e sviluppo.

3.1.2. Nella comunicazione si segnala che, quale che sia lo Stato che la rilascia, la carta deve possedere caratteristiche comuni per poter essere riconosciuta e utilizzata in tutti gli Stati. Tali caratteristiche riguardano le informazioni che figurano sulla carta, il modello, la durata di validità e infine il funzionamento della carta per quel che concerne l'assicurato, il prestatore (NdT: prestatario nel testo della comunicazione) delle cure o ancora l'istituzione di sicurezza sociale.

3.1.3. La carta europea dovrebbe quindi, in un primo momento, presentare in modo chiaro le informazioni necessarie alla prestazione e al rimborso delle cure sanitarie somministrate a una persona in uno Stato membro diverso da quello in cui è affiliata.

3.1.4. In linea con il Consiglio europeo di Barcellona, che ha voluto dare un forte segnale a favore del cittadino europeo, la comunicazione propone uno scenario che si articola in tre aspetti:

- libera scelta del supporto della carta europea,
- modalità d'introduzione flessibili,
- un calendario in tre fasi: una fase di preparazione giuridica e tecnica; una fase di diffusione a partire dal 2004 che comporta due tappe, la prima delle quali consisterà nella sostituzione del formulario E 111, mentre la seconda prevede la sostituzione degli altri formulari impiegati nel caso di un soggiorno temporaneo; una terza fase al termine della quale si completerebbe il passaggio ad un supporto elettronico.

(1) Consiglio europeo di Edimburgo, 11 e 12 dicembre 1992. Conclusioni della presidenza (SN 456/92).

(2) COM(97) 586 def.

(3) GU C 235 del 27.7.1998, pag. 82.

#### 4. Osservazioni generali

4.1. L'istituzione di una carta europea di assicurazione malattia è un progetto ambizioso al servizio di un'autentica Europa dei cittadini. Essa corrisponde ad un bisogno essenziale, ma per essere accettata appieno deve essere messa a punto in modo concreto ed efficace sulla base di processi propedeutici corretti. Da tale punto di vista è fondamentale la fase di preparazione giuridica e tecnica.

4.2. Il Comitato si congratula per questa iniziativa e l'appoggia. Se ne rallegra anche perché essa è collegata, in parte, alle problematiche affrontate dal Comitato nel suo parere d'iniziativa «assistenza sanitaria», in particolare relativamente alla libera circolazione dei pazienti (volume e struttura dei flussi, determinanti della mobilità, sociologia del paziente transnazionale, conseguenze finanziarie della mobilità dei pazienti, conseguenze dell'allargamento ...) <sup>(1)</sup>.

4.2.1. Questa iniziativa permetterà infatti ai cittadini di beneficiare più agevolmente delle facilitazioni offerte dal coordinamento dei regimi legali di assicurazione malattia, organizzato da oltre trenta anni dal regolamento (CEE) n. 1408/71. In particolare permetterà ai pazienti che pagano direttamente l'onorario del medico di essere rimborsati più rapidamente dal loro regime di affiliazione, dando allo stesso tempo agli organismi che finanziano il regime delle prestazioni nel paese di soggiorno la garanzia che il paziente è assicurato nel suo paese d'origine e che essi saranno rimborsati dagli organismi corrispondenti.

4.3. Nondimeno, allo scopo di evitare confusioni e guadagnare in chiarezza, la comunicazione dovrebbe esplicitamente precisare che, rispetto al regolamento (CEE) n. 1408/71:

- anche se si procede ad un allineamento dei diritti tra tutte le categorie di assicurati sulle cure medicalmente necessarie, le cure programmate continuano ad essere escluse,
- mentre i formulari E 111 e gli altri valgono per i titolari e per i loro aventi diritto, la carta è invece soltanto nominativa.

#### 5. Osservazioni particolari

##### 5.1. Il modello di carta

5.1.1. La Commissione propone due soluzioni alternative: l'integrazione in una carta nazionale già esistente oppure l'emissione di una nuova carta. A parere del Comitato si tratta

di una scelta che, nella situazione attuale, spetta agli Stati membri. Tuttavia, come si sottolinea nella comunicazione, in un primo tempo sulla carta europea dovrebbero figurare in modo evidente un certo numero di informazioni e ciò ne rende complessa l'integrazione in una carta nazionale (sia a chip che a nastro magnetico) che spesso utilizza già le due facce.

5.1.2. In generale, nell'attuale situazione e considerate le differenze constatate nei diversi stati membri, una carta di assicurazione malattia europea sembra dare una risposta più semplice e adeguata alla problematica sollevata dalla decisione del Consiglio di Barcellona.

5.1.3. Si dovrebbe tuttavia considerare questa situazione come transitoria. Nel tempo, l'obiettivo da perseguire dovrebbe consistere nell'istituzione di una carta che svolga una doppia funzione — a livello nazionale ed europeo — e che venga emessa automaticamente per una durata corrispondente al periodo di validità dei diritti.

5.1.4. In merito alle informazioni che dovranno figurare sulla carta, il Comitato condivide le proposte della Commissione. Insiste tuttavia sulla necessità di «europeizzare» la grafica e la presentazione della carta. A tal fine sembra utile, come minimo, la presenza di un logo europeo per permettere che la carta sia facilmente riconoscibile in ciascuno Stato membro e, alla stregua del passaporto europeo o dell'euro, simbolizzi la cittadinanza europea e rafforzi il sentimento d'appartenenza all'Unione europea.

##### 5.2. Durata della validità

5.2.1. Uno dei difetti principali dei formulari attualmente utilizzati, e in particolare del formulario E 111, sta nella sua durata di validità che è determinata nel tempo in funzione della data d'emissione.

5.2.2. La durata di validità determinata non crea difficoltà significative per i cittadini i cui spostamenti nell'UE sono rari e occasionali; ciò però non vale assolutamente per coloro la cui presenza in un altro Stato membro è frequente, ripetuta e talvolta di lunga durata.

5.2.3. Siccome non è prevista alcuna modalità di rinnovo sistematico, né vi sono dispositivi che segnalino l'avvicinarsi della data di scadenza del formulario, è frequente il caso in cui il potenziale paziente si ritrova in possesso di un formulario scaduto.

5.2.4. Per evitare tale situazione bisognerebbe prevedere, in ogni caso, una durata di validità della carta d'assicurazione malattia europea identica a quella della carta nazionale. Questa perfetta corrispondenza determinerebbe di fatto un rinnovo parallelo delle due carte, evitando così il problema della scadenza. Si potrebbe altresì immaginare che, su richiesta dell'assicurato, la carta sia automaticamente rinnovata, alla sua scadenza, dall'organismo emittente.

<sup>(1)</sup> Parere in corso di elaborazione sul tema «Assistenza sanitaria», SOC/140.

### 5.3. *L'assicurato e gli altri attori*

5.3.1. Allo scopo di semplificare al massimo le procedure legate all'introduzione della carta europea, la comunicazione propone due disposizioni che comportano una modifica del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del suo regolamento d'applicazione (CEE) n. 574/72. Si tratta:

- di realizzare l'allineamento dei diritti per le «cure necessarie» tra tutte le categorie di assicurati. Questo allineamento è uno dei requisiti per l'introduzione della carta. Il Comitato auspica che tale modifica diventi effettiva quanto prima possibile perché le differenze che oggi giustificerebbero una distinzione tra «cure necessarie» e «cure immediatamente necessarie» sono di difficile interpretazione, da un punto di vista pratico ed etico, per i medici,
- di abolire l'obbligo di passare per una istituzione di sicurezza sociale del luogo di soggiorno, prima di ricorrere ad un prestatore di cure.

5.3.2. Il Comitato, sulla base delle informazioni a sua disposizione, approva in generale queste semplificazioni. Commenterà in modo dettagliato e completo questo aspetto nel parere che emetterà sul testo di modifica del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento di applicazione (CEE) n. 574/72.

5.3.3. Per quanto riguarda i legami e i modus operandi che dovranno regolare le relazioni tra i diversi attori va detto che essi non sembrano essere chiariti. Fintanto che non si disporrà di carte elettroniche quali saranno le modalità d'uso nelle relazioni tra paziente (la carta) e operatore della sanità? Quali sono i legami tra il medico e gli organismi pagatori? Ecc.

Una soluzione soddisfacente di questi aspetti è, ovviamente, un fattore che influirà sul buon funzionamento, sull'accettazione senza difficoltà e quindi sul successo della carta europea di assicurazione malattia.

### 5.4. *Il calendario*

5.4.1. Il calendario presentato è per la fase 1 e per la fase 2 realistico, anche se ambizioso. I termini imposti possono considerarsi, nella situazione attuale degli Stati membri, molto stretti. Nondimeno, la possibilità di beneficiare nella seconda fase di un periodo transitorio di diciotto mesi in cui sarà consentita una doppia circolazione (formulario + carta) offre elementi di flessibilità apprezzabili. D'altronde, dato che il calendario previsto si conclude nel 2008, sarebbe utile indicare come, in quali condizioni e con quali scadenze i paesi in via d'adesione all'Unione europea si inseriscano in tale processo.

5.4.2. La fase 3 prevede l'introduzione di una carta con supporto elettronico che potrebbe incorporare, secondo la comunicazione, alcune funzioni relative allo stato di salute della persona titolare della carta stessa. A tale proposito, il Comitato fa osservare che il mandato previsto dal Consiglio europeo di Barcellona non riguardava la creazione di una «tessera sanitaria», ma quella di una «carta europea di assicurazione malattia». La proposta di una carta elettronica appare pertanto prematura sia sul piano formale sia su quello sostanziale.

### 5.5. *Proteggere i dati*

5.5.1. Sia la carta introdotta nella fase 2 che la carta elettronica conterranno dei dati personali. Sarà indispensabile assicurarsi che tali dati siano protetti e che, almeno, non possano essere incrociati con altri dati esistenti.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo delle micro e piccole imprese nella vita economica e nel tessuto produttivo europeo»

(2003/C 220/12)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 23 gennaio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29 del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Il ruolo delle micro e piccole imprese nella vita economica e nel tessuto produttivo europeo».

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pezzini, in data 4 giugno 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400ª sessione plenaria, con 89 voti favorevoli, 12 contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. Il ruolo che riveste la piccola e media impresa nella crescita e nello sviluppo dell'economia europea è ormai ufficialmente riconosciuto, sia dalla letteratura economica che nei documenti ufficiali delle istituzioni comunitarie.

1.2. Il passaggio è stato soprattutto culturale: da una lettura dei fenomeni economici prettamente focalizzata sulle dinamiche della grande impresa all'utilizzo di categorie più vicine alle imprese di minori dimensioni. Un processo che non è stato né semplice né breve e che comunque non si è ancora concluso.

1.3. Il tragitto fin qui percorso è stato utile e importante, ma non è ancora sufficiente, se si considera che con la denominazione PMI si aggregano soggetti produttivi molto spesso con caratteristiche, con dinamiche e con fabbisogni molto eterogenei (si aggregano imprese da 1 a 249 addetti appartenenti a settori differenti). Il risultato è quello di far nascere iniziative per le imprese, spesso omnicomprehensive, i cui benefici, in molti casi, possono essere colti esclusivamente dalle imprese di più ampie dimensioni.

1.4. Di conseguenza si è trattato di elaborare delle nuove categorie, prima di tutto culturali, poi economiche e statistiche, che si avvicinassero alle esigenze delle imprese di minori dimensioni. Il punto di riferimento di questo percorso è rappresentato sicuramente dalla «Carta delle piccole imprese», con interventi finalizzati a stimolare e a sostenere le piccole imprese.

1.5. A Feira, in Portogallo, durante la presidenza portoghese, il Consiglio europeo ha approvato la «Carta»<sup>(1)</sup>, con la quale si evidenzia il ruolo svolto dalle imprese con meno di cinquanta dipendenti, in termini sia di posti di lavoro che di promozione dell'innovazione e dell'integrazione socioeconomica. La Carta è diventata un pilastro della politica della Commissione a favore delle imprese e un punto di riferimento per gli Stati membri e per quelli in procinto di entrare nell'UE.

1.6. La Commissione europea ha già presentato il primo (2001), il secondo (2002) e il terzo (2003) «Rapporto sull'attuazione della Carta europea per le piccole imprese»<sup>(2)</sup>, i quali, pur considerando la difficoltà di rendere chiara l'attività degli Stati membri in materia, rivelano alcune interessanti tendenze.

1.7. Alcune le potremmo riassumere come azioni i cui effetti si potranno percepire appieno solo nel lungo periodo, come l'educazione all'imprenditorialità o la semplificazione normativa, mentre altre si configurano come misure il cui impatto positivo può essere verificato già nel breve periodo. Tra queste ultime: le politiche che snelliscono le procedure per la nascita di nuove imprese (in otto Stati membri si può costituire un'impresa in circa una settimana e a costi minimi), o quelle che rendono più agevole l'accesso al credito (legando la concessione del fido più al progetto d'impresa che non alle garanzie reali), che rimane comunque uno dei maggiori problemi per i piccoli imprenditori (in particolare in fasi congiunturali deboli come quella attuale).

1.8. Sia gli effetti delle azioni, sia le priorità assegnate, secondo i rapporti della Commissione, variano da Stato a Stato e sono ovviamente soggetti a ulteriori sviluppi.

1.9. Inoltre, raccogliere e rendere omogenee le informazioni che riguardano le piccole imprese, rispetto a quelle di più grandi dimensioni (obblighi di legge sulla pubblicità dei bilanci, ruoli e funzioni interne, ecc.) non è semplice, né sempre agevole e la Commissione dovrebbe favorire la creazione e l'accesso all'informazione statistica sulle micro-piccole imprese, informazione che in Europa risulta ancora deficitaria<sup>(3)</sup>.

(1) La Carta delle piccole imprese è stata approvata il 19-20.6.2000.

(2) COM(2001) 122 def., del 7.3.2001; COM(2002) 68 def., del 6.2.2002; COM(2003) 21 def., del 21.3.2003.

(3) La Commissione europea — DG XXIII nel 2001 ha commissionato all'Istituto Guglielmo Tagliacarne di Roma uno studio di ordine metodologico sulla rilevazione delle imprese artigiane nell'Unione europea.

1.10. Per conseguire i risultati sperati, alla Carta dovrà essere dato valore giuridico e dovranno essere previsti finanziamenti per contribuire alla realizzazione delle finalità espresse, con particolare attenzione alla promozione dello spirito imprenditoriale. Inoltre, potrebbe essere utile inserire, all'interno della Convenzione europea, un riferimento al Capitolo 16 dell'acquis comunitario (Tutela delle piccole e medie imprese).

1.11. Come indicato dal Libro verde <sup>(1)</sup> «l'Europa deve promuovere in modo più efficace lo spirito imprenditoriale. Occorrono più imprese nuove e dinamiche ...», ma anche azioni che irrobustiscano il tessuto produttivo esistente, ancora oggi segnato da alti livelli di «mortalità», specie nei primi anni di vita della piccola impresa, che, in Europa, diversamente da quanto avviene negli USA, ha difficoltà a crescere.

1.12. Inoltre, nell'ambito della politica prevista nel processo di «Allargamento», è necessario sviluppare un forte impegno rivolto alle piccole imprese dei paesi candidati e mirato soprattutto alla cultura manageriale e alla formazione.

1.13. A tal fine, con l'obiettivo di contribuire a colmare alcune lacune informative, considerando la necessità di iniziare a sviluppare ragionamenti e politiche maggiormente mirate alle esigenze della piccola e micro impresa, si sono individuati in questa sede alcuni filoni specifici di intervento, che potremmo riassumere come segue:

- l'apporto delle imprese di più piccole dimensioni alla crescita dell'economia dell'UE <sup>(2)</sup>;
- l'attenzione su alcuni temi di particolare interesse o di nicchia quali:
  - il lavoro autonomo;
  - il lavoro sommerso;
  - l'accesso al credito e gli investimenti con capitale di rischio (venture capital, ovvero quotazioni in borsa in specifici segmenti);
  - il mercato dei servizi alle imprese;
  - i costi amministrativi per le imprese;
  - la normalizzazione;
  - i costi della costituzione di nuove imprese;
  - l'imprenditoria femminile;
  - l'innovazione e la ricerca;
- i problemi legati alla rappresentanza in ambito internazionale;

<sup>(1)</sup> COM(2003) 27 def., del 21.1.2003.

<sup>(2)</sup> A questo proposito si vedano gli atti del Primo (1994) e Secondo (1996) seminario sulle statistiche dell'artigianato in Europa organizzati a Roma dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne con il patrocinio della Commissione UE-DG Impresa già DG XXIII.

- il ruolo delle micro e delle piccole imprese nello sviluppo della democrazia economica.

1.14. L'obiettivo, quindi, sarà quello di evidenziare l'apporto delle imprese di più piccole dimensioni alla crescita dell'economia dell'UE (contributo alla nascita di nuove imprese, alla formazione del PIL, all'occupazione, ecc.) mettendone in evidenza il ruolo nello sviluppo della democrazia economica. Si dovrà in tale contesto riservare un'attenzione particolare ad alcuni temi strategici, che potrebbero risultare molto utili per individuare campi di intervento specifici, da inserire eventualmente — qualora non fossero già previsti — nei programmi di sviluppo europei destinati alla crescita delle piccole imprese.

## 2. Lo scenario statistico economico

2.1. Nella raccomandazione relativa alla definizione di piccola e media impresa <sup>(3)</sup>, la Commissione ha definito come PMI le imprese fino a 250 addetti, con una distinzione tra imprese medie (50-249 addetti), piccole (10-49 addetti) e micro (fino a 9 addetti).

2.1.1. Successivamente la Commissione è ritornata sulla definizione delle «microimprese, piccole e medie imprese» con la raccomandazione 2003/361/CE del 6 maggio 2003 <sup>(4)</sup>, nella quale, purtroppo, rimangono immutate le soglie numeriche, mentre varia però l'ammontare del fatturato annuo.

2.2. Da parte sua il CESE considera le piccole e micro imprese così come definite dalla Commissione, e ne sottolinea il ruolo economico e sociale nei rispettivi Stati membri, riferendosi tra l'altro anche a quanto già chiaramente affermato in vari pareri, fra cui quelli del 1992 <sup>(5)</sup>, del 1997 <sup>(6)</sup> e del 2001 <sup>(7)</sup> sul tema delle piccole imprese e delle imprese artigiane.

<sup>(3)</sup> GU L 107 del 30.4.1996.

<sup>(4)</sup> GU L 124 del 20.5.2003.

<sup>(5)</sup> Parere di iniziativa del CESE sul tema «Artigianato e PMI in Europa», GU C 332 del 16.12.1992.

I principi indicati nel parere Schleyer del 1992 sono i seguenti:

- stretta relazione tra proprietà e direzione dell'impresa;
- importante impiego di risorse umane che possono essere associate all'utilizzo di tecniche di produzione e di gestione più moderne;
- abilità e capacità dell'imprenditore legate alla sua attività nell'ambito dell'impresa e del processo di produzione;
- partecipazione diretta e predominante dell'imprenditore all'organizzazione del processo di produzione.

<sup>(6)</sup> Parere del CESE sul tema «Artigianato e PMI in Europa», GU C 158 del 26.5.1997.

<sup>(7)</sup> Parere del CESE sul tema «Artigianato e PMI in Europa», GU C 221 del 7.8.2001.

2.3. Secondo il quadro normativo vigente, nell'Unione europea esiste un tessuto produttivo di circa 20 milioni di imprese (al 2000), escluso il settore agricolo. Il 93,2 % del totale ha meno di 9 addetti; il 5,8 % ha 10-49 addetti; lo 0,8 % è compreso tra 50-249 addetti; lo 0,2 % è definito come grandi

imprese. Ciò significa che il 98,8 % delle imprese europee extra agricole rientra, secondo Eurostat, nella definizione di piccola impresa. Da un punto di vista settoriale, il commercio (dettaglio e ingrosso) registra 5,56 milioni di imprese, contro i 2,21 milioni di imprese appartenenti al settore manifatturiero.

**Tabella 1 — I dati principali delle PMI e delle grandi imprese, in Europa-19, 2000**

UE 15 + Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera

		PMI	Grandi imprese	Totale
Numero di imprese	(1 000)	20 415	40	20 455
Occupazione	(1 000)	80 790	40 960	121 750
Persone occupate per impresa		4	1 020	6
Fatturato per impresa	Milioni di EUR	0,6	255,0	1,1
Quota di esportazione nel fatturato	%	13	21	17
Valore aggiunto per persona occupata	€ 1 000	65	115	80
Quota del costo lavoro in valore aggiunto	%	63	49	56

Fonte: Stime di EIM Business & Policy Research; le stime si basano sui dati di Eurostat SME Database nonché su European Economy, Supplement A, giugno 2001 e su OCSE: Economic Outlook, n. 65, giugno 2001.

2.4. Il fenomeno della micro-piccola impresa, pur interessando tutti i paesi membri è alquanto variegato. Il paese dell'UE che ha la percentuale di micro imprese più elevata sul totale è l'Italia con il 94,9 %, seguita dalla Svezia (93,3 %). Il Portogallo e la Spagna presentano entrambi un valore pari al 93 %. La quota di micro imprese non supera la soglia dell'80 % sul

totale in Danimarca (79,7 %) e si arresta all'81,4 % in Germania. In questi ultimi due paesi è maggiore la presenza di medie imprese, come pure in Austria e in Gran Bretagna (Tab. 2). Occorre inoltre sottolineare che, all'interno degli stessi Stati membri, esiste una pluralità di forme giuridiche adottate per le piccole e microimprese.

**Tabella 2**

	B(2)	DK(3)	D(4)	EL	E(5)	F(2)	IRL	I	L	NL(6)	A(2)	P(7)	FIN	S(8)	UK	NO(9)
<b>Numero di imprese</b>																
Micro	92,10	79,70	81,40	:	93,00	92,10	:	94,90	:	91,30	83,20	93,00	90,20	93,30	85,50	:
Piccole	6,70	16,40	15,50	:	6,20	6,70	:	4,50	:	7,30	14,20	5,90	8,10	5,60	12,20	:
Medie	1,00	3,20	2,60	:	0,70	1,10	:	0,50	:	1,10	2,20	1,00	1,50	0,90	1,90	:
Grandi	0,20	0,70	0,50	:	0,10	0,20	:	0,10	:	0,30	0,40	0,10	0,20	0,20	0,40	:
<b>Numero di persone impiegate</b>																
Micro	30,00	13,90	19,10	:	40,60	24,50	:	47,80	:	22,30	22,40	43,40	22,50	28,00	21,70	25,50
Piccole	21,40	23,80	22,50	:	24,40	21,20	:	21,90	:	24,30	24,20	21,30	18,40	19,00	18,10	24,40
Medie	15,30	23,50	19,50	:	14,80	16,60	:	12,50	:	14,90	20,40	17,30	17,60	16,10	15,30	18,90
Grandi	33,30	38,80	39,00	:	20,30	37,70	:	17,80	:	38,50	33,00	18,00	41,50	36,90	44,90	31,10

	B(2)	DK(3)	D(4)	EL	E(5)	F(2)	IRL	I	L	NL(6)	A(2)	P(7)	FIN	S(8)	UK	NO(9)
<b>Fatturato</b>																
Micro	24,30	11,80	10,10	:	27,80	20,40	:	30,50	:	:	16,50	32,50	15,30	19,60	16,20	:
Piccole	22,90	18,50	16,90	:	24,90	20,40	:	23,70	:	:	21,60	22,50	15,40	19,20	16,70	:
Medie	19,30	22,70	20,50	:	19,40	17,60	:	17,50	:	:	24,60	21,60	18,30	18,80	17,40	:
Grandi	33,40	47,00	52,50	:	27,90	41,60	:	28,30	:	:	37,20	23,40	51,00	42,50	49,80	:
<b>Valore aggiunto</b>																
Micro	19,00	13,10	8,50	:	30,00	19,50	:	32,50	:	:	16,70	30,60	17,50	20,10	20,90	:
Piccole	20,90	20,70	16,40	:	23,90	19,10	:	23,40	:	:	21,70	20,00	15,60	17,70	20,00	:
Medie	18,70	22,70	20,60	:	18,60	16,90	:	16,60	:	:	21,90	20,70	16,20	17,80	18,30	:
Grandi	41,40	43,50	54,50	:	27,40	44,50	:	27,40	:	:	39,70	28,60	50,70	44,40	40,80	:

**Tabella 2b — Numero di imprese artigiane (dati in migliaia — in accordo con le definizioni nazionali) <sup>(1)</sup>**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002
<b>Approccio professionale</b>										
Austria	42	42	42	42	42	42	42	43	n.d.	—
Germania*	598	606	614	594	598	603	605	607	608	—
Islanda	5	5	6	6	6	6	n.d.	n.d.	n.d.	—
Liechtenstein	1	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Lussemburgo	4	4	4	4	4	4	n.d.	n.d.	n.d.	—
<b>Approccio settore/dimensione</b>										
Francia	854	857	831	811	821	828	823	819	n.d.	—
Italia	1 140	1 209	1 260	1 272	1 326	1 333	1 325	1 338	n.d.	1 429
Olanda**	101	107	115	121	101	127	140	145	n.d.	—
<b>Approccio artistico</b>										
Spagna	14	15	15	15	15	15	15	15	n.d.	—
<b>Altri approcci</b>										
Belgio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—
Finlandia	n.d.	164	n.d.	—						
Irlanda	n.d.	n.d.	—							
Svezia	n.d.	n.d.	—							
Regno unito	n.d.	n.d.	17	n.d.	19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	—

<sup>(1)</sup> Le tabelle seguenti sono il frutto delle indicazioni metodologiche emerse nei convegni 1994 e 1996 organizzati dall'Istituto G. Tagliacarne in collaborazione con la Commissione europea e le associazioni di settore.

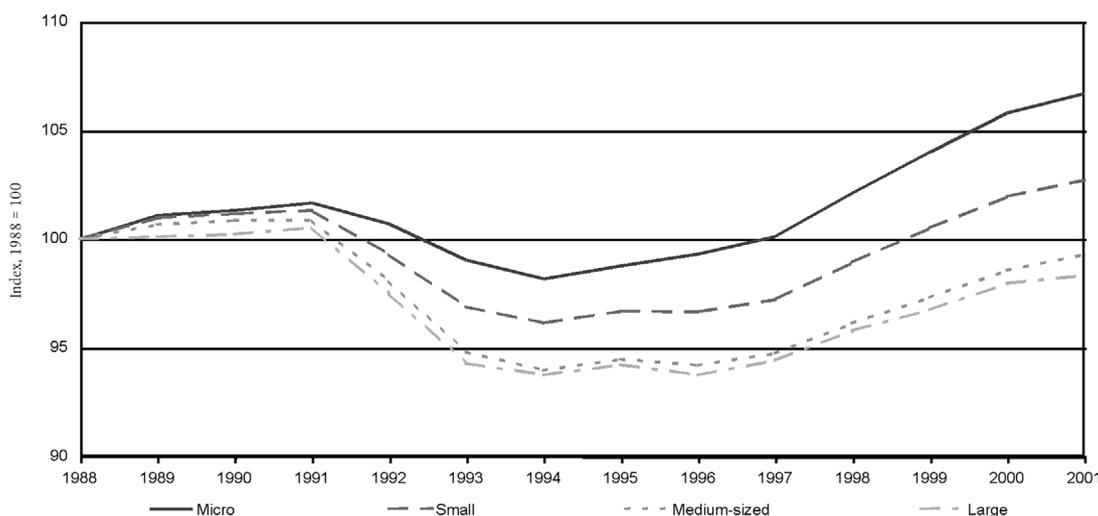
Fonte: Elaborazioni Istituto G. Tagliacarne su dati di fonte nazionale.

2.5. Le micro e le piccole imprese rappresentano un tessuto diffuso e a rete dell'economia europea e costituiscono un importante serbatoio per l'occupazione. Infatti, due terzi dei posti di lavoro <sup>(1)</sup> afferiscono alle PMI e solo un terzo è offerto dalle grandi imprese. Considerando tutte le PMI, l'occupazione totale è suddivisa all'incirca in maniera uguale tra le micro imprese (quelle che occupano meno di 10 persone), e le piccole e medie imprese. La distribuzione in classi secondo la dimensione e l'occupazione è differente, tuttavia, nei vari paesi membri. Ad esempio, la quota relativa alle micro imprese sull'occupazione totale è del 48 % in Italia e almeno del 57 % in Grecia. D'altra parte, la quota relativa alle grandi imprese sul totale dell'occupazione è superiore al 45 % nel Regno Unito. È

dunque evidente che le performance occupazionali sono fortemente condizionate dalla struttura imprenditoriale dei singoli paesi.

2.6. In termini dinamici, tra il 1988 e il 2001, le imprese di grandi dimensioni hanno perso posti di lavoro mentre l'occupazione nel settore delle PMI è aumentata. In effetti (Fig. 1), tale crescita è iniziata nel 1997, concentrandosi particolarmente nelle micro e piccole imprese. Nel 2001, la dinamica dell'occupazione ha subito un rallentamento. Nel medio periodo, quindi, la maggior parte dell'occupazione in Europa è stata creata dalle micro imprese, mentre le grandi imprese hanno perso posti di lavoro.

Figura 1: Crescita dell'occupazione per classi di dimensione delle imprese in Europa-19, 1988-2001



Fonte: Stime di EIM Business & Policy Research; stime basate sui dati di Eurostat SME Database, nonché su European Economy, Supplement A, giugno 2001 e OCSE: Economic Outlook, N. 69, giugno 2001.

2.7. Un caso particolare è quello dell'Italia, della Spagna e del Portogallo, dove il ruolo delle micro imprese è più importante rispetto all'intera area europea, relativamente alla formazione del fatturato e del valore aggiunto, che rappresenta la ricchezza prodotta dalla piccola impresa.

2.8. A tal fine, e per meglio analizzare la distribuzione delle quote di valore aggiunto prodotto, per dimensione aziendale, vengono presentati in appendice alcuni grafici di sintesi che pongono in graduatoria decrescente i paesi membri rispetto alla media UE. È evidente il peso maggiore della micro-piccola impresa nei paesi mediterranei. Al contrario, più aumenta la dimensione, più il baricentro si trasferisce dal Sud al Centro-

Nord dell'Europa, anche se non mancano interessanti eccezioni come l'Austria, la Danimarca e la Gran Bretagna <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> Per completare gli elementi statistici ricordati in questo documento, è interessante menzionare un recente studio dell'IPSOS (marzo 2003) realizzato per conto della CGPME su «i francesi e l'impresa» da cui si ricava che:

- il 55 % dei francesi ha una percezione positiva dell'impresa e tale percentuale sale al 73 % per le PMI con meno di 250 dipendenti;
- la differenza d'immagine legata alla dimensione delle imprese vale anche per i dirigenti: gli imprenditori delle PMI beneficiano del sostegno dell'88 % degli intervistati;
- il 66 % dei francesi pensa che sono le PMI a creare posti di lavoro;
- d'altra parte il 62 % ritiene che le PMI favoriscano lo sviluppo personale dei loro dipendenti e diano accesso ad un miglior livello di formazione.

<sup>(1)</sup> Nel settore privato non agricolo.

2.9. I dati presentati sottolineano la scarsa disponibilità di statistiche e di analisi economiche sulla realtà delle piccole e delle micro imprese. L'abitudine invalsa a livello comunitario di studiare la PMI come nozione generale, senza distinguere le specificità delle imprese di piccolissime dimensioni, pone tre problemi:

- la situazione e il ruolo reale delle PI/micro imprese degli Stati membri, ovvero il 92 % delle imprese, sono ignorati e misconosciuti;
- non sembrano esistere dati e analisi economiche affidabili sulle PMI/micro imprese dei paesi in via d'adesione;
- la situazione dei diversi settori, categorie e forme di attività che compongono le piccole imprese è sconosciuta a livello comunitario.

2.10. Il parere del Comitato del novembre 2001 sulla Carta europea delle piccole imprese<sup>(1)</sup> sottolineava che il mondo scientifico e quello universitario non avevano studiato le piccole imprese e le loro diverse componenti; in linea con la 6a raccomandazione della Carta, il parere chiedeva alla Commissione di avviare cinque azioni destinate a rimediare a tali lacune. Nella risoluzione del giugno 2002 sulla comunicazione della Commissione Far fede agli impegni presi, accelerare il passo<sup>(2)</sup>, il Parlamento deplora la conoscenza insufficiente delle imprese e dei loro bisogni e ritiene che «l'Europa imprenditoriale e le politiche europee e nazionali tengano ancora in eccessiva considerazione un concetto di impresa che non distingue fra le imprese; (...) affinché l'Europa imprenditoriale e le politiche diventino dinamiche ed efficaci occorre tenere conto delle diversità tra le grandi, le medie, le piccole e le microimprese, nonché dei loro diversi modelli o approcci economici o sociali».

2.11. Il Comitato constata e si rammarica del fatto che a tutt'oggi, nonostante la crescente importanza delle piccole imprese, non è stata avviata in realtà nessuna iniziativa da parte della Commissione per rispondere alle richieste avanzate dal Parlamento e dal Comitato stesso. È inaccettabile, secondo il Comitato, che non siano stati condotti studi del genere, nonostante che le organizzazioni delle piccole imprese li avessero richiesti già dal 1989, in occasione del convegno sull'artigianato europeo ad Avignone, e avessero rinnovato le loro domande in occasione dei convegni di Berlino del 1994 e del 1998 a Milano. Il Comitato si rammarica altresì dell'interruzione degli studi intrapresi dalla direzione generale Impresa sulle imprese «a carattere artigianale».

2.12. Il Comitato chiede espressamente alla Commissione di dare inizio ai lavori che esso aveva sollecitato:

- valorizzare il patrimonio informativo e metodologico esistente sui temi dell'artigianato e della piccola impresa<sup>(3)</sup>;
- intraprendere degli studi statistici ed economici su tutte le diverse componenti delle piccole e micro imprese, specie quelle imprese che operano nel campo delle libere professioni, le imprese commerciali, di produzione, di servizi, le imprese costituite in società e le imprese individuali ... coinvolgendo Eurostat e l'Osservatorio europeo delle PMI nel quadro di una collaborazione con le organizzazioni europee interessate, in particolare l'Ueapme, Eurocommerce e Eurochambres, la Ceplis e l'Accademia di Avignone;
- rilanciare gli studi sulle imprese a carattere artigianale;
- dare avvio ad un programma di analisi scientifiche ed economiche su temi concordati con le organizzazioni europee rappresentative;
- includere in ogni studio comunitario che interessi le piccole imprese, o che possa avere un impatto su di loro, una sezione ad esse specificamente dedicata, con particolare riferimento all'impatto del mercato unico e dei processi di liberalizzazione in atto (ad esempio le privatizzazioni nel settore dell'energia).

### 3. Le problematiche relative alla nascita delle micro e delle piccole imprese

In questa parte del parere si indicheranno alcune problematiche di prioritario interesse per la riuscita e la crescita delle micro e piccole imprese europee, che costituiscono vere e proprie criticità per loro e i cui contenuti dovranno essere oggetto di riflessione e di intervento da parte della Commissione europea.

3.1. Favorire la nascita di nuove imprese rappresenta una priorità di considerevole rilevanza per più motivi e per obiettivi di ordine strutturale:

- per espandere la base produttiva e ridurre in tale modo la disoccupazione, con particolare riferimento a quella giovanile;

<sup>(1)</sup> GU C 48 del 21.2.2002.

<sup>(2)</sup> Relazione Vlasto.

<sup>(3)</sup> Si consideri, ad esempio, la metodologia commissionata dalla DG Impresa all'Istituto Tagliacarne di Roma per la quantificazione delle imprese artigiane in Europa partendo dalle informazioni statistiche sulle imprese già presenti negli Stati membri e in possesso di Eurostat.

- per industrializzare le aree più arretrate;
- per rigenerare un settore o una regione in termini di uomini, di metodi di produzione e organizzazione, d'innovazione, ecc.;
- per ramificare o diversificare la struttura economica e produttiva di un paese/regione.

3.1.1. Le maggiori problematiche rilevate al momento della nascita di una nuova impresa sono soprattutto riconducibili alle difficoltà (o barriere) che le imprese incontrano. Tra i fattori che condizionano la decisione di creare una impresa ex novo possiamo citare i seguenti:

- i. aspetti finanziari e creditizi (effetti del razionamento del credito);
- ii. aspetti fiscali (una tassazione che non favorisce la creazione di nuove attività);
- iii. aspetti del mercato del lavoro (alti costi della manodopera; scarsità di profili professionali adeguati);
- iv. aspetti di informazione sul mercato (scarsa conoscenza del mercato di riferimento);
- v. concorrenza sleale (vedi sommario);
- vi. burocrazia lenta e costosa;
- vii. normalizzazione eccessivamente onerosa e spesso poco adatta alle piccole imprese;
- viii. difficoltà nell'accesso alla professione;
- ix. interventi che favoriscano l'inserimento non oneroso per periodi di tempo limitati dei collaboratori familiari per cause di forza maggiore <sup>(1)</sup>.

3.1.2. A questi aspetti di natura strutturale (l'ambiente economico di riferimento in cui si decide di localizzare una impresa) possiamo aggiungere alcuni elementi di natura

congiunturale o legati alla personalità del neo-imprenditore. Tra i primi possiamo citare la crescita e le condizioni del mercato, l'opportunità dell'investimento, le condizioni di costo, la tecnologia posseduta, ecc.; tra i secondi, che presiedono alla scelta individuale di creare un'impresa, possiamo considerare l'avversione al rischio, la capacità di apprendimento, il rapporto tra reddito da lavoro autonomo e reddito da lavoro dipendente, ecc.

3.1.3. Le azioni orientate a favorire la creazione di nuove imprese, soprattutto di micro e piccole dimensioni, dovranno tener conto di queste problematiche.

### 3.2. Favorire il lavoro autonomo e la piccola impresa

Alcune realtà europee presentano una caratteristica strutturale che, pur con varie articolazioni a seconda dei singoli paesi, le differenzia rispetto agli altri paesi occidentali: nel 2000 la percentuale di lavoratori autonomi sul totale dell'occupazione appare molto significativa nell'UE con il 13,6 % del totale dei lavoratori. Tale dato presenta grandi differenze a seconda dei singoli Paesi: la Grecia, con il 31,3 %, supera l'Italia (23,6 %) mentre fortemente distanziati appaiono la Germania (9,7 %), la Francia (10 %) e il Regno Unito (10,9 %). Relativamente vicine all'Italia sono posizionate la Spagna (18 %) e il Portogallo (20,2 %).

3.2.1. Inoltre, molto articolata appare anche la distribuzione settoriale degli occupati nei singoli paesi europei, in percentuale sul totale dei lavoratori indipendenti. Mentre in molti paesi europei l'incidenza dei professionisti del commercio e dei servizi è relativamente bassa, in Italia si registra una forte incidenza del commercio (23,6 % contro una media europea del 9,4 %) e degli artigiani (21,6 % contro il 18,6 % dell'UE 15).

3.2.2. Dietro queste cifre, però, si nascondono i profondi mutamenti, anche di tipo tecnologico, che il lavoro autonomo ha conosciuto negli ultimi anni e che sono attribuibili prevalentemente alla rivoluzione informatica. Si è assistito infatti ad una radicale trasformazione dei «modi di vivere» e dei «modi di produrre»: mentre una gran massa di informazioni inonda la nostra vita, le imprese possono acquistare on-line una parte delle materie prime necessarie per la fornitura dei propri prodotti e servizi e operare, sempre on-line, sui mercati acquisendo nuovi clienti.

<sup>(1)</sup> A questo proposito si veda l'art. 45 della Legge finanziaria 2003 dell'Italia.

Tabella 3 — L'occupazione autonoma per professione in alcuni paesi europei — 2000

Professione	Dani- marca	Germa- nia	Spagna	Francia	Italia	Olanda	Finlandia	UK	UE-15
<b>In % occupati totali settore</b>									
Legislatori, imprenditori	43,4	47,4	78,5	40,3	42,5	36,7	42,7	15,5	39,4
Professioni intellettuali	9,7	17,8	12,8	13,3	25,9	11,7	6,5	13,8	15,5
Professioni tecniche intermedie	2,7	7,7	10,4	4,4	23,2	7,2	5,9	15,1	10,5
Impiegati	0,0	1,1	2,4	0,0	3,2	1,3	0,0	2,3	1,6
Professioni del commercio e servizi	2,2	5,3	7,6	2,1	36,1	4,3	7,2	2,6	9,8
Agricoltori	58,6	40,2	65,7	53,6	64,7	5,5	64,7	53,3	58,3
Artigiani	9,7	9,1	18,9	16,2	29,4	11,4	10,6	23,6	17,5
Operatori di impianti e macchinari	1,7	3,1	15,0	2,4	11,3	5,2	5,7	9,8	7,3
Professioni non qualificate	0,9	1,3	2,6	0,0	15,1	2,4	1,7	8,2	4,8
Totale	8,2	10,1	18,2	10,1	24,2	9,6	12,9	11,3	14,1
<b>In % totale indipendenti</b>									
Legislatori, imprenditori	38,7	27,0	33,9	29,7	7,6	42,8	31,6	20,8	23,5
Professioni intellettuali	15,3	22,6	8,1	13,8	11,1	18,7	9,5	19,6	14,1
Professioni tecniche intermedie	6,8	15,6	5,5	7,5	15,8	12,1	7,2	11,7	11,1
Impiegati	0,0	1,4	1,3	0,0	1,8	1,5	0,0	3,3	1,5
Professioni del commercio e servizi	4,1	6,0	5,9	2,6	23,6	5,2	6,6	3,5	9,4
Agricoltori	18,5	8,3	17,1	22,4	8,6	1,0	28,9	4,7	14,2
Artigiani	13,1	15,7	17,5	21,4	21,6	10,3	10,5	24,2	18,6
Operatori di impianti e macchinari	1,4	2,3	8,8	2,5	4,4	3,1	3,9	6,6	4,5
Professioni non qualificate	1,4	1,1	2,0	0,0	0,0	2,0	1,0	5,6	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Confartigianato — Ist. Tagliacarne su dati Eurostat.

3.2.3. Nel contempo, sono nati molteplici nuovi lavori ad alto contenuto professionale in cui prevalgono le caratteristiche dell'individualità e l'aumento dell'importanza dei lavoratori atipici o collaboratori professionali ed il loro status di nuovi agenti economici. La necessità di tali soggetti è di essere riconosciuti a livello socioeconomico ed essere considerati soggetti attivi nella realtà produttiva e dei servizi.

3.2.4. Una recente indagine, svolta in Italia su un campione di oltre 500 individui, ha cercato di quantificare l'universo

dei lavoratori individuali, distinto a sua volta in lavoratori individuali autonomi e lavoratori individuali dipendenti<sup>(1)</sup>. Tale universo ammonterebbe a oltre 12 milioni di persone, di cui 7,4 milioni di lavoratori individuali autonomi e 4,9 milioni di dipendenti, pari al 50,6 % del totale.

<sup>(1)</sup> Censis, Gli Italiani al lavoro: un'impresa individuale, I quaderni di impresa artigiana, n. 51, maggio 2002.

3.2.5. Si tratta di un universo estremamente articolato ed eterogeneo, che comprende figure professionali differenziate: nell'ambito dei lavoratori autonomi, ad esempio, sono considerati gli imprenditori e classi di professionisti distinte (non regolamentati, regolamentati, parasubordinati, a partita IVA). All'interno della categoria dei lavoratori individuali dipendenti l'eterogeneità appare ancora più rilevante: oltre ai dirigenti, infatti, sono compresi i collaboratori coordinati e continuativi (termini che spesso nascondono forme di precarietà o perlomeno di «attesa», soprattutto nelle regioni del Sud del paese), i lavoratori interinali, quelli per conto terzi, ecc.

3.2.5.1. All'interno di questo universo, il concetto di micro impresa deve essere sempre più collegato al singolo individuo il quale di fatto tende a considerarsi «imprenditore di se stesso», cosa che lo spinge ad avere una visione dinamica della propria vita, a mettersi continuamente in gioco, a definire un progetto di vita proiettato nel medio-lungo periodo. Talvolta però questo ruolo accettato solo per motivi economici, provoca tensioni sull'individuo, che rinuncerebbe volentieri a questo tipo di attività a vantaggio di un lavoro dipendente.

3.2.6. Al di là dell'elevata frammentarietà che caratterizza, come abbiamo visto, l'area dei lavori individuali, emergono dall'indagine una serie di valori comuni, quali l'autonomia, la mobilità, la responsabilità, le competenze, le relazioni, che sicuramente possono essere estesi a tutta la realtà europea e costituire un punto di riferimento per la riflessione.

3.2.7. L'autonomia appare come il valore centrale: il 69,5 % degli intervistati dichiara, infatti, che l'autonomia è la caratteristica essenziale del proprio lavoro e che ciò rappresenta una scelta definitiva, mentre il 75,3 % considera tale scelta stabile. Inoltre, il 66 % dichiara di sentirsi «fedele» a se stesso mentre solo il 34 % esprime una fedeltà all'organizzazione in cui opera <sup>(1)</sup>. Solo il 24,7 % del campione ritiene l'autonomia una scelta precaria.

3.2.8. La mobilità culturale e professionale rappresenta un altro importante valore: il 76,4 % dei lavoratori individuali pensa, al riguardo, che l'opportunità di allargare le proprie competenze sia più importante della manutenzione e dell'aggiornamento di quelle acquisite mentre per circa la metà degli intervistati (48,1 %) conta di più l'opportunità di cambiare lavoro che la relativa certezza e stabilità.

3.2.9. La responsabilità del lavoratore individuale emerge distintamente sotto almeno due aspetti:

- nel rinunciare a godere nell'immediato di tutti i vantaggi economici collegati al lavoro a favore di un loro investimento per una copertura previdenziale futura (72,8 %);
- nel segnalare che il lavoro, pur importante, non deve comunque «soffocare» la sfera privata.

3.2.10. L'importanza attribuita alle competenze traspare dall'analisi dei comportamenti che i lavoratori individuali sarebbero disposti ad adottare per migliorare la propria condizione professionale in quanto la formazione professionale è un elemento di sopravvivenza e sviluppo. Risulta necessaria una rivalutazione degli strumenti da mettere a disposizione dei piccoli imprenditori e dei collaboratori professionali per permettere loro di formarsi secondo le proprie esigenze professionali. Il 38,2 % dichiara infatti che si rimetterebbe a studiare; il 22,1 % è disponibile a cambiare la propria condizione di lavoro passando da dipendente a indipendente e viceversa; il 19,9 % cambierebbe città mentre il 18,5 % sarebbe disposto a lavorare per più tempo.

3.2.11. Di grande rilievo appare, infine, la domanda di relazione: per il 72,1 % dei lavoratori individuali l'opportunità di scambiare idee con altri è più importante rispetto a quella di contare sulle proprie forze per la soluzione dei problemi.

3.2.12. In sintesi, gli elementi forniti dall'indagine esprimono i profondi mutamenti che l'Italia e parti della società europea hanno conosciuto negli ultimi anni, e anche un diverso modo di affrontare il percorso lavorativo, fuori dagli schemi classici del lavoro subordinato. È presumibile, inoltre, che l'impatto di questa massa crescente di lavoratori individuali sul sistema socioeconomico sarà rilevante. In particolare, gran parte di essi — ad alta capacità di reddito e con una modesta base assistenziale — si rivolgerà sempre più verso servizi privati nel campo dell'assistenza, della previdenza e dell'istruzione. Ciò non toglie la necessità di mantenere i servizi pubblici ad un alto livello di qualità.

3.2.13. L'offerta di posti di lavoro e una solida rete di sicurezza sociale risultano determinanti per il benessere e il corretto funzionamento della società europea.

<sup>(1)</sup> I dati presentati in questo paragrafo provengono da varie fonti, tra le quali citiamo Confartigianato e Ist. Guglielmo Tagliacarne.

### 3.3. Favorire l'emersione dell'economia sommersa

3.3.1. Il tema del «sommerso», a lungo trascurato, è divenuto in anni recenti oggetto di studi e approfondimenti particolari, sia per l'accresciuta consapevolezza della sua incidenza sul sistema economico (e quindi di una sua dimensione patologica), sia per la constatazione della sua persistenza, e spesso del suo incremento, all'interno dei sistemi economici avanzati. Si vedano, ad esempio, gli studi del prof. Friedrich Schneider dell'Università di Linz: «L'economia sommersa nel 2003, in Germania, Austria e Svizzera: nuovi sviluppi del fenomeno» — In un felice confronto con i Paesi OCSE.

3.3.2. Anche l'Accademia di Avignone in un suo recente rapporto <sup>(1)</sup> ha sottolineato come «le piccole imprese e le ditte artigianali sono profondamente influenzate dall'economia sommersa negli Stati membri dell'Unione europea ...».

3.3.3. L'argomento ha destato un interesse crescente in Europa a livello politico legislativo e culturale, tanto da spingere la Commissione europea a richiedere agli Stati membri di dedicarvi particolare attenzione nei loro Piani nazionali d'azione per l'occupazione a partire dal 1999.

3.3.4. L'aspetto più preoccupante, oltre a quello delle dimensioni assunte, è rappresentato dal carattere strutturale del fenomeno e dalla conseguente constatazione che il sommerso si sta ormai pericolosamente configurando come una «dimensione naturale» in cui svolgere l'attività produttiva.

3.3.4.1. Considerazioni, queste, che chiariscono come sia fondamentale perseguire una politica che, più che reprimere tali attività considerandole alla stregua di quelle illegali, tenti invece di regolarizzarle, facendole «emergere».

3.3.5. L'altro aspetto preoccupante del fenomeno è dato dal suo costante incremento: l'economia sommersa continua a crescere in tutta Europa, secondo una dinamica non necessariamente identica a quella dell'economia ufficialmente stimata. Ciò probabilmente in ragione del fatto che l'economia irregolare è un fenomeno sociale, e cioè connesso con il comportamento umano: la decisione di occultare la propria attività nasce spesso in seguito a determinati avvenimenti (come, ad esempio — e il caso italiano è emblematico al riguardo — l'aumento della pressione fiscale o degli intralci burocratici) ed è quindi condizionata nel proprio trend di sviluppo da diversi fattori «esogeni».

3.3.6. Alla base del fenomeno in esame e del suo forte radicamento c'è un insieme vasto ed eterogeneo di determinanti. A tale proposito la Commissione europea, con un documen-

to interamente dedicato al lavoro sommerso (1998), ha sottolineato che «... la ragione principale che induce i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi a partecipare all'economia sommersa è di natura economica. Lavorare nell'economia informale offre l'opportunità di accrescere i propri guadagni e di evadere l'imposta sul reddito e i contributi sociali. Per gli imprenditori l'incentivo è dato dalla riduzione dei costi». Nello specifico, tra i principali fattori che determinano lo sviluppo di attività irregolari in Europa si possono individuare i seguenti:

- innanzitutto il mancato rispetto, da parte di alcuni imprenditori, delle norme fiscali e tributarie, con un comportamento che danneggia economicamente gli imprenditori onesti;
- i livelli dell'imposizione fiscale e dei contributi sociali. La presenza di oneri fiscali e contributivi elevati costituisce un incentivo per le imprese (e quindi anche per i lavoratori) a non emergere. La riduzione del cuneo fiscale-contributivo (la differenza tra il costo del lavoro e il reddito al netto delle imposte e dei contributi) accresce, infatti, il reddito disponibile dato il costo del lavoro o abbassa questo per un dato reddito disponibile;
- gli oneri regolamentari e amministrativi. Uno dei motivi che possono indurre a non formalizzare un'attività è rappresentato dall'esistenza di costi eccessivi e procedure amministrative troppo onerose (ad esempio, la formalizzazione di un rapporto di lavoro, la concessione di licenze, alcune barriere al commercio o il semplice registrarsi come fornitori di servizi). L'eccesso di regolamenti ha un peso notevole specie nell'ambito del mercato del lavoro: l'introduzione di alcune norme, come la riduzione della durata giornaliera del lavoro, il pensionamento precoce o il lavoro part-time, ha favorito la crescita dell'economia sommersa;
- l'efficienza della pubblica amministrazione. Il livello di efficienza dello Stato incide direttamente sulla dimensione del sommerso: quanto più un apparato burocratico è efficiente, tanto più sale la probabilità di essere scoperti e, dunque, aumenta il rischio di dover pagare la sanzione prevista. La corruzione nell'ambito del settore pubblico è stata oggetto di particolare attenzione per la sua diffusione in tutti i paesi, sia pure in proporzioni diverse. Alcuni studi condotti nei paesi con un'alta incidenza della corruzione (Schneider, Enste, 2000), hanno portato a concludere che esiste una relazione molto stretta tra il livello di corruzione e l'ampiezza dell'economia sommersa;
- l'inadeguata legislazione in materia di mercato di lavoro. Uno scarso riconoscimento, nell'ambito della legislazione vigente, dei nuovi tipi di lavoro (ad esempio i contratti atipici o il lavoro interinale) contribuisce a spingere i lavoratori verso il sommerso e determina perciò un ampliamento delle dimensioni dell'economia irregolare.

(1) Accademia di Avignone «Il lavoro irregolare: evidenze empiriche ed argomenti per una nuova politica a livello europeo», Bruxelles, 2002.

3.3.7. Certamente il dibattito sull'economia sommersa ha una sua specifica rilevanza politica, economica e sociale, oltre ad avere delle conseguenze a livello della politica economica. L'esistenza di una significativa economia irregolare porta infatti ad implicazioni molto importanti principalmente per:

- la misurazione delle variabili macroeconomiche;
- il perseguimento degli obiettivi di politica economica;
- l'alterazione delle condizioni di concorrenza sul piano dei costi (amministrativi, fiscali e contributivi, del lavoro).

3.3.8. In questo caso il tasso di disoccupazione risulta infatti sovrastimato, almeno nella misura in cui alcuni individui sono sì compresi tra le forze di lavoro, ma, essendo impiegati in attività sotterranee, sfuggono al conteggio degli occupati. La misura della sopravvalutazione dipende, ovviamente, dall'ampiezza dell'economia sotterranea. È poiché la politica economica dei vari paesi si basa prevalentemente sui segnali forniti da tali variabili macroeconomiche, le linee di intervento prescelte possono essere modulate diversamente, determinando effetti più dannosi che utili.

3.3.9. Il lavoro sommerso, inoltre, riduce il finanziamento e la distribuzione di servizi pubblici e di protezione sociale. La diminuzione delle entrate, infatti, comporta una riduzione nel livello dei servizi che gli Stati membri sono in grado di offrire e ciò crea un circolo vizioso: da una parte, infatti, la caduta delle entrate fiscali che deriva da un incremento dell'economia sommersa aumenta il deficit pubblico, dall'altra parte lo Stato, per continuare ad erogare servizi, accresce il livello di tassazione, provocando così un'ulteriore lievitazione delle attività irregolari<sup>(1)</sup>.

### 3.4. *Migliorare l'accesso al credito delle piccole imprese*

3.4.1. L'accesso al credito rappresenta una condizione necessaria ed indispensabile per la crescita di una impresa e quasi un prius per lo sviluppo delle imprese di piccole dimensioni. Tale accesso è spesso ostacolato da sovraestime del rischio. L'alto tasso di rotazione fra imprese che nascono e imprese che spariscono non deve portare a valutazioni generiche; al contrario, deve fare emergere la necessità di analisi più approfondite delle qualità imprenditoriali e delle prospettive di mercato caratteristiche di ciascuna azienda.

3.4.2. Di conseguenza, la presenza di mezzi finanziari adeguati al programma di sviluppo che l'azienda intende attuare<sup>(2)</sup> e un efficiente sistema di intermediazione finanziaria rappresentano una precondizione della crescita della piccola impresa.

(1) Sull'economia sommersa si veda: Commissione UE (2001), «Manodopera non dichiarata in Europa: verso un approccio integrato».

(2) Il fabbisogno finanziario si forma in conseguenza di alcuni eventi, come l'aumento delle attività (finanziamento del capitale circolante, copertura degli investimenti fissi) o il decremento delle passività.

3.4.3. In quest'ottica è indispensabile che nei processi di fusione/incorporazione tra banche europee che stanno radicalmente trasformando il panorama creditizio comunitario, siano create apposite strutture di sostegno alle imprese minori. Va sottolineata anche, a questo proposito, l'importanza della presenza di banche a carattere regionale che, pur collegate ad un grande gruppo, siano in grado di sviluppare un sistema di relazioni fiduciarie con la clientela.

3.4.4. Solo il contatto diretto con l'impresa e la conoscenza delle problematiche creditizie specifiche del territorio possono massimizzare, infatti, gli effetti positivi della leva finanziaria, in modo da evitare un eccessivo irrigidimento della struttura delle fonti di finanziamento e un conseguente aumento del grado di rischio, in relazione soprattutto agli sviluppi degli Accordi di Basilea II.

3.4.5. Per conseguire il suddetto obiettivo, l'impresa dovrà individuare un punto di equilibrio finanziario e un giusto mix tra gli strumenti utilizzati.

3.4.6. Un ruolo primario in questa operazione è rivestito dall'autofinanziamento; quest'ultimo è possibile generalmente in aziende che generano reddito, e in particolare cash flow, o anche grazie a scelte relative alla distribuzione dei dividendi, alle politiche finanziarie e al quadro normativo in materia fiscale.

3.4.7. Non sempre, però, l'impresa di piccole dimensioni è nella possibilità di provvedere in modo «ottimale» alla realizzazione del proprio piano di investimenti con l'autofinanziamento, ovvero con risorse generate al proprio interno. Se questo è il caso, che sicuramente non rappresenta una eccezione, o si rivedono i piani di sviluppo aziendale o si costruisce un piano di reperimento di risorse finanziarie aggiuntive/sostitutive.

3.4.8. In questa fase, i passi da compiere per sostenere l'impresa sono sostanzialmente due: facilitare la scelta della tipologia di capitali necessari al piano di investimenti con una azione di informazione/consulenza; individuare gli strumenti e i canali finanziari da attivare.

3.4.9. In riferimento al primo punto, due sono le alternative percorribili: reperire le risorse attraverso il mercato dei capitali di rischio oppure, in alternativa, rifornirsi sul mercato del capitale di debito, con diverse scadenze. In relazione alla seconda opzione, sarà necessario individuare lo strumento più adatto e selezionare i canali più appropriati.

3.4.10. La tipologia dello strumento scelto dovrà essere adeguata alle caratteristiche dell'investimento programmato: ad esempio, un investimento a breve dovrà essere finanziato con fonti finanziarie a breve e, quindi, con capitale di debito a breve termine <sup>(1)</sup>; un investimento fisso dovrà essere finanziato con capitale di debito a medio/lungo termine <sup>(2)</sup> o capitale di rischio (per esempio il venture capital), strumento però spesso guardato con sospetto dalla piccola impresa.

3.4.11. Le priorità individuate per superare i gap esistenti tra il mondo del credito e quello della piccola impresa possono essere riassunte in cinque punti:

- un più alto livello qualitativo dei servizi erogati dal sistema creditizio: su questo punto giova osservare come in un panorama imprenditoriale in continua evoluzione, il sistema bancario deve necessariamente orientare l'offerta dei propri servizi finanziari e di consulenza in funzione delle specificità e delle caratteristiche della propria clientela, perseguendo una politica di customer satisfaction.
- Maggiore partecipazione, in termini di servizi di consulenza, delle aziende di credito alla vita dell'impresa: di fatto, quello che si richiede alle banche è una maggiore partecipazione alla vita delle imprese, in termini non solo finanziari ma anche di consulenza, in modo da favorire il loro processo di crescita e una maggiore trasparenza e pubblicità dei bilanci. Sono soprattutto le piccole imprese a necessitare di questo aiuto, sia per una eventuale trasformazione in società di capitali, che per la loro preparazione ad un percorso propedeutico all'utilizzo del venture capital e, per quelle più strutturate, all'entrata in segmenti «dedicati» della borsa (in Italia il segmento dedicato alle PMI si chiama STAR).
- Facilitare l'accesso al credito da parte delle microimprese riducendo il vincolo delle garanzie patrimoniali richieste per l'erogazione dei prestiti: in questo caso, il sistema creditizio dovrebbe rivedere le condizioni di garanzia richieste, che appaiono in una certa misura eccessive rispetto al reale rischio di insolvenza dei clienti, e supportare maggiormente le necessità di finanziamento con strumenti finanziari adeguati. Tra questi si cita come «migliore pratica» il modello dei «consorzi fidi» in Italia, che attraverso la concessione di garanzie, hanno consentito nel 2001 finanziamenti alle imprese artigiane per oltre 5 miliardi di EUR e potrebbero costituire un modello di cooperazione intracomunitaria per portare al livello più

alto i sistemi meno avanzati, in particolare quelli dei Paesi di nuova adesione. Il sistema del Prestito francese per la creazione d'impresa (Prêt français à la Création d'Entreprise (PCE)), creato nell'autunno 2001, risponde a tale esigenza, ma è sempre troppo poco conosciuto e poco utilizzato. Benché subordinato all'ottenimento di un prestito bancario, questo tipo di meccanismo va incoraggiato e sviluppato.

- Un costo del denaro maggiormente allineato sugli standard applicati alle grandi imprese europee.
- Favorire l'ingegneria finanziaria tra aiuti statali (europei) e sistema bancario per favorire la crescita occupazionale.

### 3.5. *Ridurre i costi della burocrazia*

3.5.1. Da alcuni anni si registra una crescente attenzione, da parte dei policy makers e degli imprenditori, agli effetti della regolamentazione e dei costi connessi con gli adempimenti amministrativi.

3.5.2. Molti paesi dell'UE hanno proposto politiche per ridurre tali costi, che in alcuni casi raggiungono delle cifre ragguardevoli soprattutto per le piccole imprese. Semplificazione degli iter burocratici e riduzione degli oneri connessi sono due punti nodali di una strategia in grado di favorire la nascita di nuove imprese e soprattutto di agevolare lo sviluppo del tessuto produttivo esistente.

3.5.3. Tra gli aspetti più significativi di una efficace opera di «bonifica» amministrativa al fine di semplificare e snellire i procedimenti burocratici necessari per la creazione e la gestione dell'attività delle micro e piccole imprese, segnaliamo:

- la soppressione dei documenti inutili e ridondanti;
- lo snellimento dell'iter burocratico con autocertificazioni, conferenze di servizi, firma elettronica;
- il miglioramento del rapporto con la pubblica amministrazione (PA) attraverso azioni di trasparenza amministrativa, di migliore identificabilità del personale responsabile del procedimento, di formazione del personale, ecc.

3.5.4. Uno dei problemi che attualmente si pongono agli amministratori pubblici è il monitoraggio costante dei costi della pubblica amministrazione per le imprese. Alcuni paesi, come Olanda, Danimarca, Regno Unito e Italia, hanno fatto notevoli progressi in questo senso. In particolare, l'Italia ha posto in essere una attività di monitoraggio biennale. A differenza della prima rilevazione realizzata nel 1996, l'ISTAT e Unioncamere hanno organizzato l'indagine in modo da dare la possibilità di comparare i dati con quelli di altri paesi europei, interessando circa 14 000 imprese italiane.

<sup>(1)</sup> Tra i principali prodotti bancari che possono soddisfare queste esigenze citiamo: i contratti bancari (aperture di credito, sconto sugli effetti, anticipo sugli effetti, finanziamenti stand by, finanziamenti evergreen, ecc.); i contratti parabancari come il factoring; le emissioni come commercial paper e cambiali finanziarie.

<sup>(2)</sup> A tale proposito indichiamo i contratti bancari (ad esempio i mutui), i contratti parabancari (leasing) e le emissioni (le obbligazioni).

3.5.5. Inoltre, è auspicabile riprendere, in tale ambito, le considerazioni e le positive esperienze portate avanti da parte delle organizzazioni di categoria (vedi le esperienze di sportello unico per le imprese) e già segnalate nel primo Rapporto sullo stato di avanzamento della Carta europea della piccola impresa. A questo si aggiunge che le organizzazioni stesse possono assistere la PA in regime di convenzione come già avviene, ad esempio in Italia, per i Centri di assistenza fiscale ed i Patronati.

### 3.6. *Migliorare la qualità e l'accesso ai servizi reali*

3.6.1. La presenza di servizi reali <sup>(1)</sup> qualitativamente validi, soprattutto per le micro e piccole imprese, è strategica per lo sviluppo di alcune funzioni di impresa che altrimenti non potrebbero essere svolte all'interno dell'unità produttiva e ne condizionerebbero quindi l'attività e la capacità innovativa. Pensiamo ad alcuni aspetti della progettazione del prodotto, alla promozione e commercializzazione dello stesso, ai servizi di consulenza di natura finanziaria e relativi alle ricerche di mercato, ecc., ossia a tutte quelle funzioni che esulano dall'attività strettamente produttiva, che nella piccola impresa è generalmente gestita direttamente dal piccolo imprenditore o imprenditore artigiano.

3.6.2. Le principali problematiche relative alla prestazione alle imprese di servizi reali intesi come supporto alle attività extra produttive delle piccole imprese e come strumento di decentramento di vere e proprie funzioni aziendali possono essere riassunte come segue:

- 1) creare servizi che corrispondano ai bisogni delle micro e piccole imprese;
- 2) assicurare un sistema coerente di servizi rivolti alle micro e piccole imprese;
- 3) assicurare la qualità delle prestazioni;
- 4) assicurare la formazione del management d'impresa e dei lavoratori dipendenti;
- 5) identificare gli strumenti per la valutazione dei servizi forniti.

### 3.7. *Incentivare l'impresa al femminile*

3.7.1. Il ruolo delle donne nella società europea contemporanea sia sul piano delle relazioni sociali che su quello economico è in continua evoluzione. La presenza femminile nel mercato del lavoro ha conosciuto una continua crescita

anche a seguito dei mutamenti culturali, tecnologici e normativi che hanno caratterizzato negli ultimi decenni il sistema socioeconomico in Europa. Un particolare aspetto di questo contesto in piena evoluzione è il ruolo della donna nella costituzione e gestione di una impresa, soprattutto di piccole dimensioni.

3.7.2. Sarà quindi importante pensare a delle azioni che favoriscano la crescita dell'imprenditoria femminile attraverso diversi assi di intervento:

- l'approfondimento della conoscenza del ruolo delle donne nell'economia (attraverso l'elaborazione di statistiche affidabili);
- la creazione di strutture sociali che consentano di conciliare il lavoro con la vita familiare;
- l'applicazione e il rafforzamento di politiche e programmi in campo legale, finanziario e sociale;
- la formazione, che dovrebbe interessare non solo le competenze relative alla gestione aziendale, ma che dovrebbe anche valorizzare e incoraggiare la fiducia delle donne nella loro attitudine a dirigere una impresa.

Le donne svolgono spesso un ruolo importante nelle imprese a conduzione familiare. Per questo motivo il lavoro svolto dalle donne dovrebbe avere un riconoscimento ufficiale attraverso la retribuzione e i diritti assicurativi e pensionistici.

### 3.8. *Successione e rilevazione d'impresa da parte dei dipendenti*

3.8.1. Il Comitato sostiene qualsiasi iniziativa volta a facilitare la trasmissione di un'impresa dovuta a una successione o la rilevazione di un'impresa da parte dei dipendenti.

### 3.9. *Imprese sociali*

3.9.1. Con il nome di imprese sociali d'inserimento attraverso l'esercizio di un'attività economica si designano organismi economici autonomi il cui obiettivo principale è l'integrazione sociale e professionale delle persone disabili o socialmente emarginate. Si tratta molto spesso di piccole o micro imprese la cui azione permette di creare un circolo virtuoso tra crescita economica e coesione sociale. Va sostenuta qualsiasi iniziativa atta a consentire che a livello europeo venga riconosciuto il ruolo particolare svolto da tali imprese in questo campo.

## 4. **Attuazione della Carta europea delle piccole imprese**

4.1. Nel gennaio 2003 la Commissione ha inviato al Parlamento e al Consiglio il suo terzo rapporto annuale sull'attuazione della Carta. Il Comitato prende atto con soddisfazione che la Commissione ha tenuto almeno in parte conto delle sue richieste relative all'importanza e alla presentazione del rapporto.

(1) A questo proposito: Commissione europea, DG Impresa, Servizi di supporto per micro e piccole imprese e imprese individuali, Vienna, 2002.

4.1.1. Il Comitato individua numerosi punti positivi e più in particolare:

- la firma della Carta europea da parte dei paesi candidati avvenuta a Maribor; il Comitato è stato inoltre informato dell'adozione della Carta da parte della regione Sardegna e dell'avvio dell'iter di adozione da parte di altre regioni, specie di regioni dei paesi candidati;
- la presentazione di esempi di azioni condotte negli Stati membri per la realizzazione delle dieci raccomandazioni della Carta. Queste buone pratiche non sono, tuttavia, date le modalità di presentazione, di grande utilità: il Comitato raccomanda alla Commissione la redazione di una guida delle buone pratiche che elenchi e spieghi queste azioni in modo dettagliato in maniera tale che gli Stati membri e le organizzazioni imprenditoriali possano trarne insegnamenti;
- la ripetuta affermazione, da parte della Commissione, dell'importanza del principio «pensare anzitutto in piccolo».

4.1.2. Il Comitato constata, tuttavia, che il rapporto presenta numerose lacune e che la Carta rimane nient'altro che una dichiarazione politica senza reali conseguenze sul piano operativo a livello comunitario. Il parere del Comitato del novembre 2001 rimane sempre di bruciante attualità e le critiche, le osservazioni e le proposte che vi venivano espresse hanno mantenuto tutta la loro fondatezza. Il Comitato richiama l'attenzione delle istituzioni comunitarie su quattro lacune fondamentali:

- le azioni comunitarie presentate nel rapporto si riferiscono sempre alle PMI in generale senza esaminare il loro impatto reale sulle piccole imprese,
- il rapporto non rivolge raccomandazioni agli Stati membri, quando invece la Carta si inserisce nella strategia di Lisbona e una delle condizioni essenziali del successo di quest'ultima è una politica nazionale ed europea efficace nei confronti delle piccole imprese,
- non sempre si esamina l'impatto delle grandi politiche comunitarie, in particolare l'impatto della Convenzione e della politica di coesione economica e sociale, sulle piccole imprese,
- la consultazione delle organizzazioni rappresentative delle piccole imprese avviene ancora in misura troppo limitata. Il Comitato continua a deplorare il coinvolgimento troppo modesto delle piccole imprese, tramite le loro organizzazioni rappresentative, ai lavori comunitari; considera che le forme di consultazione attualmente privilegiate dalla direzione generale imprese e la consultazione on line abbiano un'efficacia limitata: solo le organizzazioni europee e nazionali rappresentative conoscono i reali bisogni delle imprese e sono in grado di assistere efficacemente i servizi della Commissione europea.

4.1.3. Per quanto riguarda l'attuazione della Carta, il Comitato invita la Commissione a non sottovalutare il suo ruolo. È suo compito in particolare, sull'esempio del Sesto programma quadro di ricerca e sviluppo, fare in modo che le priorità della Carta e le piccole imprese siano incluse in tutti i programmi e le azioni comunitarie; le incombe altresì misurare l'impatto di tutte le sue decisioni e misure legislative sulle piccole imprese, non solo le PMI in generale. Si tratta di misure essenziali e il Comitato sorveglierà con estrema attenzione la loro applicazione.

4.1.4. La posizione della Commissione relativa al piano pluriennale d'azione per le piccole imprese è deludente e rivela una scarsa conoscenza dei bisogni delle piccole imprese. Da una parte, è noto che l'attuale programma pluriennale per le imprese risponde solo molto parzialmente e insufficientemente ai bisogni delle piccole imprese; non basta indicare nelle programmazioni annuali che una certa azione s'iscrive in uno degli orientamenti della Carta perché essa sia poi nella realtà veramente diretta alle piccole imprese. D'altra parte, questo piano pluriennale, di cui il Parlamento ha chiesto di poter esaminare il progetto, ha l'obiettivo di riunire e coordinare il complesso delle azioni comunitarie che interessano le piccole imprese per facilitare la loro partecipazione e non quello di creare un nuovo programma particolare.

Il Comitato rinnova la sua richiesta alla Commissione e l'invita espressamente a dare seguito alla richiesta formulata dal Parlamento europeo.

4.1.5. In questo contesto, il Comitato chiede che le azioni che hanno dato seguito al Libro verde «L'imprenditorialità in Europa», in particolare il piano d'azione chiesto dal Consiglio «Competitività» e dal Consiglio di primavera, integrino le piccole imprese e si conformino chiaramente alle raccomandazioni della Carta. Il Comitato, inoltre, invita la Commissione ad aver cura che il futuro programma pluriennale per le imprese, i cui negoziati stanno per iniziare, incorpori correttamente le raccomandazioni della Carta e le richieste delle organizzazioni rappresentative delle piccole imprese.

#### 4.2. Il riconoscimento giuridico e politico della Carta

4.2.1. Il Comitato e il Parlamento hanno chiesto alla Commissione di proporre al Consiglio l'adozione di misure destinate a dare forza giuridica alla Carta. Gli argomenti a favore di tale richiesta sono stati espressi a più riprese. Il Comitato dichiara la sua grande insoddisfazione e il suo senso di scoraggiamento dinanzi a quelle che considera dilazioni ingiustificate da parte della Commissione. Si compiace delle decisioni adottate dal Consiglio «Competitività» del 3 marzo 2003 e dal Consiglio di primavera dello stesso mese volte a rafforzare l'azione degli Stati membri per l'attuazione della Carta. Poiché l'idea stessa della Carta è in rapporto con il processo di Lisbona, di cui è uno dei pilastri e per il cui successo la sua attuazione efficace a tutti i livelli è una condizione essenziale, il Comitato chiede:

- alla Convenzione, d'iscrivere esplicitamente nel capitolo della costituzione dedicato all'industria l'attuazione delle raccomandazioni della Carta europea delle piccole imprese,
- al Consiglio, di completare le decisioni del Consiglio «Competitività» del 3 marzo con una decisione in tre punti nella quale si chieda alla Commissione:
  - di far riferimento alla carta e di menzionare le piccole e le micro imprese in tutti i programmi comunitari e di adottare in tali programmi misure specifiche a loro favore;
  - di procedere, prima dell'adozione di qualsiasi decisione comunitaria, ad un'analisi del suo impatto dal punto di vista specifico delle piccole e delle micro imprese;
  - di far partecipare le organizzazioni europee, rappresentative delle piccole imprese, alle decisioni comunitarie che le riguardano.

#### 4.3. Stato dell'attuazione delle proposte del Comitato e del Parlamento europeo

4.3.1. Il Comitato nei suoi pareri<sup>(1)</sup> e il Parlamento<sup>(2)</sup> hanno redatto degli elenchi di azioni da avviare a livello comunitario nel quadro delle 10 raccomandazioni (linee d'azione) della Carta. Inoltre, i rappresentanti delle organizzazioni delle piccole imprese hanno emesso delle proposte molto concrete nel corso dei seminari organizzati dalla Commissione; in aggiunta nel luglio 2002 l'Ueapme ha presentato, su proposta delle due organizzazioni francesi dell'artigianato, un elenco di 55 azioni. Il Comitato si rammarica del fatto che il rapporto sull'attuazione della Carta non ne faccia menzione. Esprime soddisfazione per il fatto che, secondo informazioni fornite dalle organizzazioni imprenditoriali, molte delle azioni chieste sono state avviate con un successo notevole, particolarmente quelle in materia di normalizzazione, di servizi di sostegno e di accompagnamento delle imprese, di accesso ai finanziamenti con la garanzia PMI, di ambiente ...

4.3.1.1. Il Comitato invita le direzioni generali della Commissione interessate a intensificare gli sforzi e ad avere contatti più stretti con le organizzazioni rappresentative delle piccole imprese per realizzare in modo migliore le azioni richieste.

4.3.2. Nel quadro del bilancio 2003 dell'UE, il Parlamento europeo ha adottato il 19 dicembre 2002, su iniziativa dei deputati della commissione per i bilanci, cinque emendamenti con i quali si chiede di assegnare nel 2003 la priorità di molte linee di bilancio all'attuazione della Carta e ad azioni specificamente destinate alle piccole e alle micro imprese e alle imprese artigianali.

4.3.2.1. Il Comitato si congratula con il Parlamento per questa decisione la cui portata politica è di grande rilevanza. Le organizzazioni francesi dell'artigianato e l'Ueapme hanno trasmesso alla Commissione dei progetti di azioni concrete. Queste azioni sono presentate in allegato con il loro riferimento alle dieci raccomandazioni (linee d'azione) della Carta. Il Comitato approva i progetti che corrispondono pienamente alle linee d'azione da esso stesso adottate nel parere del novembre 2001 sull'attuazione della Carta e li fa propri. Chiede alla Commissione di integrarli nella loro totalità nel programma di lavoro 2003 e invita il Parlamento a usare tutti gli strumenti di cui dispone per assicurarne l'esecuzione.

4.3.3. Per quanto riguarda le priorità d'azione per il 2004, il Comitato invita il Parlamento a rafforzare nel PPB 2004 le misure destinate all'attuazione delle priorità della Carta e rinnova il suo invito alla Commissione di rafforzare a tal fine la concertazione con le organizzazioni imprenditoriali.

#### 5. Riorientare i programmi e le politiche europee verso le esigenze delle micro e delle piccole imprese, seguendo il dettato della Carta europea delle piccole imprese

5.1. I problemi sollevati in precedenza potrebbero trovare, in parte, delle soluzioni nei programmi comunitari che dovranno necessariamente contemplarli, se essi non sono già previsti, e rafforzarne l'importanza, se sono già presenti, attraverso la creazione di programmi di «nuova generazione» dedicati alle piccole imprese e imprese artigiane che facciano perno sull'effetto moltiplicatore dell'associazionismo d'impresa. A tal proposito, di seguito, saranno indicate alcune linee di intervento sulle quali focalizzare l'attenzione delle iniziative/programmi comunitari. Tali linee di intervento potrebbero contribuire, a vario titolo, al miglioramento dell'ambiente economico, in cui sia le nuove piccole imprese che le piccole imprese già esistenti devono operare e, soprattutto, in base al principio di sussidiarietà, devono servire all'Unione europea per gestire e finanziare progetti, secondo azioni condivise e suscettibili di innescare processi di miglioramento di interi comparti.

5.2. In questo contesto le linee di intervento saranno organizzate nel testo seguendo le linee d'azione della «Carta» in questa sede più volte richiamata.

(1) GU C 158 del 26.5.1997 e GU C 48 del 21.2.2002.

(2) In particolare relazione Vlasto.

5.3. *Punto 1 e punto 4 della Carta — Educazione e formazione all'imprenditorialità — Fornire competenze*

5.3.1. Diffondere e potenziare programmi di educazione e formazione nella piccola impresa con il coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative dell'artigianato e delle PMI attraverso un «Erasmus» per gli apprendisti, Leonardo: esperienze imprenditoriali e Socrate: curricula formativi per la diffusione della cultura imprenditoriale nelle scuole. Favorire l'istituzione di cattedre universitarie di pedagogia e di economia, orientate verso i valori del «fare» e dello sviluppo delle iniziative autonome.

5.3.2. Inoltre preparare e formare le amministrazioni pubbliche nella capacità di cogliere il valore di fare impresa, in affiancamento agli organismi di sostegno alle micro e alle piccole imprese.

5.4. *Punto 2 e punto 5 della Carta — Avviamento meno costoso e più veloce — Migliorare l'accesso in linea*

5.4.1. Favorire gli strumenti di governance per facilitare, dalla nascita, lo sviluppo delle piccole imprese, con iscrizioni on line e la realizzazione di uno sportello unico che abbia la possibilità di collegarsi con una rete a livello europeo. A tal fine è necessario favorire lo scambio di esperienze e professionalità tra funzionari pubblici e piccoli imprenditori (anche attraverso loro rappresentanti). A tal proposito si propone alla DG Impresa la realizzazione di uno studio condotto da appositi organismi dei Paesi UE per arrivare a soluzioni e strumenti comuni.

5.5. *Punto 3 e punto 7 della Carta — Migliorare legislazione e regolamentazione e tassazione e questioni finanziarie*

5.5.1. Insistere sulla riforma del diritto fallimentare in Europa e intervenire sugli Stati che non hanno ancora recepito la direttiva sulla irrevocabilità dei pagamenti<sup>(1)</sup>, che genera alti costi alle micro e piccole imprese. Inoltre, accelerare il processo giuridico di elaborazione della tassa di successione d'impresa, in quanto moltissime aziende, oggi, non continuano l'attività alla morte del titolare o al suo «pensionamento».

5.5.2. Agevolare, pertanto, gli adempimenti amministrativi e fiscali, ad esempio elaborare un formulario unico e un procedimento unico per l'avviamento di micro e piccole imprese al di sotto di una certa soglia di fatturato/volume di affari (da individuare).

5.5.3. Per le micro imprese produttive, commerciali e di servizi, di nuova costituzione, prevedere forme estremamente semplificate di autorizzazioni e, da un punto di vista fiscale, prevedere delle forme forfetarie e presuntive nella fase di costituzione e avvio dell'attività.

5.5.4. In questo contesto risulta necessario rivedere l'impianto della tassazione indiretta anche alla luce dello sviluppo della società dell'informazione, attraverso, ad esempio, i pagamenti elettronici.

5.5.5. Quando si parla di capitale di rischio nelle micro (19 milioni di imprese in Europa) e piccole imprese (1,1 milioni di imprese in Europa) di cui circa il 90 % sono ditte individuali o società di persone, nella accezione tradizionale del termine ci riferiamo al solo 5-6 % di questo universo. Quindi, occorre necessariamente ipotizzare forme di venture capitale che si rivolgano anche a società di persone, altrimenti la sua applicazione rimane residuale impedendo in tal modo alla micro e piccola impresa di crescere in termini di cultura finanziaria.

5.6. *Punto 6 della Carta — Maggiori benefici dal mercato interno*

5.6.1. A 10 anni dalla realizzazione del mercato interno i risultati sono inferiori alle aspettative, e comunque manca una informazione strutturata ed analitica dei dati relativi agli eventuali benefici che le PMI e l'artigianato hanno avuto dalla sua istituzione. In particolare risultati modesti ci sono soprattutto nei servizi, nel riconoscimento dei titoli e delle qualifiche, nei pagamenti transfrontalieri, nei mercati finanziari e nei mercati assicurativi e in relazione ai prodotti provenienti da Paesi terzi che disturbano il buon andamento del mercato e alimentano forme di impresa non legale. Tutto ciò grava enormemente sulle attività economiche e produttive delle micro e piccole imprese.

5.6.2. Altro aspetto è sviluppare la conciliazione transfrontaliera tra imprese che operano in nazioni diverse. Aiutare, in particolare, le cosiddette «nuove periferie dell'Europa allargata» con programmi mirati e un legame più stretto con le PMI delle isole e delle zone transfrontaliere. Inoltre, occorre sviluppare azioni finalizzate alla creazione di reti d'impresa tra PMI e tra distretti, per favorire la competizione sui mercati globali.

5.6.3. Lo statuto della società cooperativa europea è uno strumento particolarmente adatto alla creazione di tale rete. Esso permetterà alle PMI di creare dei raggruppamenti transfrontalieri o a livello europeo al fine di sviluppare le loro attività comuni. Quindi, sarà molto importante assicurare che gli Stati membri prendano il più rapidamente possibile le misure necessarie all'applicazione dello statuto.

5.6.4. D'altra parte, conformemente al suo parere d'iniziativa<sup>(2)</sup>, il Comitato ha intenzione di invitare la Commissione a presentare una proposta sulla società europea per le PMI. Inoltre occorrerà favorire e accelerare processi già in atto, come l'adozione dei Bilanci e di Contabilità semplificate e la revisione e semplificazione delle procedure previste dalle regole del «de minimis».

<sup>(1)</sup> Direttiva 98/26/CE, GU L 166 dell'11.6.1998, parere CESE, GU C 56 del 21.2.1997.

<sup>(2)</sup> «L'accesso delle PMI ad uno statuto di diritto europeo» GU C 125 del 27.5.2002.

5.6.5. Potenziare le iniziative, con aumenti finanziari rivolti alle piccole imprese localizzate nelle «nuove periferie» e nelle aree svantaggiate.

5.7. *Punto 8 e punto 9 della Carta — Potenziare la capacità tecnologica delle imprese e modelli d'imprenditoria elettronica di successo e sostegno alle piccole imprese più brillanti*

5.7.1. Riportare il più possibile la normalizzazione nel quadro volontario europeo, al fine di ridurre le «barriere all'entrata» incontrate dalle piccole imprese in modo da abbassare i costi, attualmente tarati sulla grande impresa e quindi:

- a) rafforzare la certificazione tramite gli enti privilegiati (CEN, Cenelec e ETSI) e per il tramite di organismi volontari delle organizzazioni di categoria (ad esempio Normapme);
- b) stimolare la presenza delle micro e piccole imprese attraverso le organizzazioni di categoria in questi enti.

5.7.2. Aiutare le piccole imprese a innovare, con particolare attenzione ai settori più «sensibili» rispetto alla concorrenza dei paesi di nuova industrializzazione come il tessile, anche attraverso strumenti come la tracciabilità del prodotto, la creazione di un «DOC industriale» e una maggiore chiarezza e semplificazione per rendere accessibile dalla piccola impresa il Sesto programma quadro di ricerca e sviluppo. Favorire la conoscenza e l'accesso delle piccole imprese ai Programmi ambientali EMAS, ISO, LIFE, ecc.

5.7.3. Sviluppo e diffusione dell'accesso per le piccole imprese residenti nelle aree più svantaggiate (periferiche, rurali, transfrontaliere, ecc.) ai servizi messi a disposizione dalle nuove tecnologie dell'informazione attraverso l'adozione di specifici programmi di supporto che favoriscano anche forme di collaborazione pubblico-privato.

5.8. *Punto 10 della Carta — Rappresentanza più forte e più efficace degli interessi delle piccole imprese, a livello dell'Unione e a livello nazionale*

5.8.1. La crescita e il rafforzamento della micro e piccola impresa passa per una migliore partecipazione al dialogo sociale delle loro organizzazioni a tutti i livelli. L'estensione dei campi di intervento coperti oggi dal dialogo sociale a livello europeo (economico, sociale e dell'occupazione) implica che le organizzazioni rappresentative delle micro e piccole imprese, che sono partner sociali, siano pienamente coinvolte in tutte le attività di concertazione tripartita con i poteri pubblici comunitari, e riconosciute come partner paritetici e direttamente presenti nell'insieme delle attività del dialogo sociale bipartito europeo e nazionale, tenuto conto dei positivi effetti che tale approccio crea a livello di dinamiche macroeconomiche.

5.8.2. Altro elemento importante è la presenza della voce della piccola impresa negli organismi nazionali ed europei che sono deputati a dare consigli e/o elaborare le politiche di sviluppo delle imprese. L'obiettivo di «pensare anzitutto in piccolo» si può realizzare soprattutto avvalendosi delle esperienze di coloro che sono i destinatari finali degli interventi, cioè tutti quelli che svolgono attività, con funzioni diverse, nelle micro e nelle piccole imprese.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale europeo**

Gli emendamenti seguenti sono stati respinti dall'assemblea, ma hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno al 25 % dei voti espressi:

**Punto 3.3.6, terzo trattino**

Aggiungere alla fine:

«... sommersa, nella misura in cui alcuni imprenditori le osservano e altri le ignorano;»

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 39, voti contrari: 52, astensioni: 11.

**Punto 3.3.6, terzo trattino**

Eliminare l'ultima frase.

*Motivazione*

Non si tratta di un «eccesso di regolamenti». Se si fa un'affermazione del genere occorre poi spiegare quali disposizioni non sono indispensabili. La riduzione della giornata di lavoro o il lavoro part-time può essere sia un desiderio dei lavoratori sia un'idea dei datori di lavoro (per esempio l'orario di lavoro di 35 ore settimanali in Francia). Se in alcuni casi ciò ha come conseguenza il lavoro sommerso, allora si dovrebbero cercare soluzioni diverse che non siano il cambiamento, per esempio, delle regole sul lavoro part-time.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 45, voti contrari: 54, astensioni: 7.

**Punto 3.3.6, quinto trattino**

Aggiungere quanto segue alla fine:

«... dell'economia irregolare; i lavoratori sopportano quindi un danno immediato sul piano dei diritti e compromettono le prestazioni future (pensioni), mentre nel contempo crescono i profitti aziendali e la concorrenza sleale.»

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 45, voti contrari: 55, astensioni: 13.

Il testo del parere della sezione specializzata qui sotto riportato è stato sostituito dal testo di un emendamento, ma ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno al 25 % dei voti espressi:

**Punto 3.3.6, quinto trattino**

«l'inadeguata legislazione in materia di mercato di lavoro. Uno scarso riconoscimento, nell'ambito della legislazione vigente, dei nuovi tipi di lavoro (ad esempio i contratti atipici, il lavoro part-time, il lavoro interinale o i contratti temporanei) contribuisce a spingere i lavoratori verso il sommerso e determina perciò un ampliamento delle dimensioni dell'economia irregolare.»

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 45, voti contrari: 51, astensioni: 15.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 218/92 concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA) con riferimento a delle misure aggiuntive in materia di servizi prestati da agenzie di viaggio»**

(COM(2003) 78 def./2 — 2003/0057 (COD))

(2003/C 220/13)

Il Consiglio, in data 12 marzo 2003, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 262 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

In considerazione dell'urgenza dei lavori, il Comitato ha deciso il 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, di nominare Barbadillo López relatore generale ed ha adottato con 65 voti favorevoli e 1 astensione il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. L'8 febbraio 2002 la Commissione ha presentato la «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente al regime speciale delle agenzie di viaggio» <sup>(1)</sup>.

1.2. Il 17 luglio 2002 <sup>(2)</sup> il Comitato economico e sociale europeo ha adottato un parere in merito a detta proposta.

1.3. Il 24 settembre 2002 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione <sup>(3)</sup> e proposto due emendamenti in merito alla proposta di direttiva del Consiglio. La Commissione ha accolto uno dei due emendamenti, quello concernente l'introduzione del principio dello «sportello unico» per i prestatori di servizi di viaggio non stabiliti nell'UE che realizzino operazioni con clienti ivi stabiliti, e si è impegnata a modificare la proposta di direttiva originaria e a presentarne una modificata di conseguenza.

1.4. Il principio dello «sportello unico» per i prestatori di servizi di viaggio non stabiliti nella Comunità che realizzano operazioni con clienti che invece vi sono stabiliti è stato introdotto dalla direttiva 2002/38/CE del Consiglio, del 7 maggio 2002, che modifica temporaneamente la direttiva 77/388/CEE per quanto riguarda il regime di imposta sul valore aggiunto applicabile ai servizi di radiodiffusione e di televisione e a determinati servizi prestati tramite mezzi elettronici <sup>(4)</sup> e

dal regolamento (CE) n. 792/2002 del Consiglio, del 7 maggio 2002, che modifica temporaneamente il regolamento (CEE) n. 218/92 concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA) con riferimento a delle misure aggiuntive in materia di commercio elettronico <sup>(5)</sup>.

1.5. Il 29 novembre 2000, il Comitato economico e sociale europeo aveva adottato il parere <sup>(6)</sup> in merito alla direttiva 2002/38/CE e al regolamento (CE) n. 792/2002.

1.6. Le novità introdotte con la proposta modificata di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente al regime speciale delle agenzie di viaggio <sup>(7)</sup> rendono necessario modificare il regolamento (CEE) n. 218/92, del 27 gennaio 1992, concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA) <sup>(8)</sup> per regolamentare la procedura di scambio di informazioni tra lo Stato membro di identificazione dell'operatore non comunitario e gli altri Stati membri.

1.7. Per tali ragioni la Commissione ha proposto un nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 218/92 concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA) con riferimento a delle misure aggiuntive in materia di servizi prestati da agenzie di viaggio <sup>(9)</sup>; in merito a tale nuovo regolamento la Commissione ha consultato il Comitato economico e sociale europeo.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 64 def.

<sup>(2)</sup> GU C 241 del 7.10.2002, pag. 83.

<sup>(3)</sup> Relazione in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente al regime speciale delle agenzie di viaggio (COM(2002) 64 def. — C5 — 0112/2002 — 2002/0041 (CNS)), PE 307.532, A5-0274/2002.

<sup>(4)</sup> GU L 128 del 15.5.2002, pag. 41.

<sup>(5)</sup> GU L 128 del 15.5.2002, pag. 1.

<sup>(6)</sup> GU C 116 del 20.4.2001, pag. 59.

<sup>(7)</sup> COM(2003) 78 def.

<sup>(8)</sup> GU L 24 dell'1.2.1992, pag. 1.

<sup>(9)</sup> COM(2003) 78 def./2.

## 2. Proposte della Commissione

2.1. La proposta che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente al regime speciale delle agenzie di viaggio<sup>(1)</sup> stabilisce un quadro per applicare l'IVA ai soggetti passivi non stabiliti nell'UE, attraverso l'introduzione di obblighi di registrazione e di pagamento dell'IVA in uno qualsiasi degli Stati membri. Per garantire che i fornitori non stabiliti ottemperino ai loro obblighi, e considerando che lo Stato membro di consumo deve trasmettere agli altri Stati membri le informazioni necessarie, la Commissione propone di modificare il regolamento (CEE) n. 218/92 concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA)<sup>(2)</sup>.

2.2. In concreto la Commissione propone di apportare due modifiche al regolamento (CEE) n. 218/92: inserire un nuovo Titolo III B, contenente sei nuovi articoli, e modificare la prima frase dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento.

2.3. Il soggetto passivo non stabilito deve trasmettere per via elettronica allo Stato membro di identificazione le informazioni relative all'avviamento, alla cessazione o alla modifica della sua attività e lo Stato membro di identificazione dovrà a sua volta ritrasmettere per via elettronica tali informazioni alle autorità dei rimanenti Stati membri, insieme con il numero di identificazione assegnato, entro un termine di dieci giorni dalla fine del mese in cui abbia ricevuto le informazioni. Lo Stato membro di identificazione dovrà anche comunicare per via elettronica agli altri Stati membri l'esclusione dal registro di identificazione di ogni soggetto passivo non stabilito.

2.4. Il soggetto passivo non stabilito dovrà trasmettere per via elettronica la dichiarazione dell'IVA allo Stato membro di identificazione. Lo Stato membro dovrà a sua volta ritrasmettere per via elettronica tale dichiarazione all'autorità dello Stato membro in questione, entro un termine di dieci giorni dalla fine del mese in cui lo abbia ricevuto. Qualora lo Stato membro di identificazione esiga che la dichiarazione sia effettuata in una valuta diversa dall'euro, prima dell'invio ad altri Stati membri, convertirà gli importi in euro al tasso di cambio pubblicato dalla Banca centrale europea.

2.5. Le autorità degli Stati membri dovranno tenere una banca dati elettronica dove raccoglieranno i dati relativi ai prestatori di servizi di viaggio non stabiliti.

2.6. Lo Stato membro di identificazione deve vigilare affinché l'importo pagato dal soggetto passivo non stabilito sia

trasferito, entro un termine di dieci giorni dalla fine del mese in cui lo abbia ricevuto, al conto bancario in euro indicato dallo Stato membro di consumo. Se il soggetto passivo non stabilito non paga il totale dell'imposta dovuta, lo Stato membro di identificazione provvede affinché il pagamento sia trasferito agli Stati membri di consumo in proporzione all'imposta dovuta in ciascuno di essi e li informa per via elettronica. Gli Stati membri notificano per via elettronica alle competenti autorità degli altri Stati membri i numeri di conto bancario per l'accredito dei pagamenti effettuati, nonché qualsiasi modifica dell'aliquota normale dell'IVA. Quest'ultima circostanza dovrà essere notificata anche alla Commissione.

## 3. Osservazioni

3.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 218/92 concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA) con riferimento a delle misure aggiuntive in materia di servizi prestati da agenzie di viaggio.

3.2. Sottolinea tuttavia che si dovrà procedere all'adozione della modifica del regolamento (CEE) n. 218/92, oggetto del presente parere, solo nel caso in cui la proposta modificata di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente al regime speciale delle agenzie di viaggio<sup>(1)</sup> venga anch'essa adottata. La modifica del regolamento è opportuna solo a condizione che venga introdotto il principio dello «sportello unico» per i prestatori di servizi di viaggio non stabiliti che effettuino operazioni con clienti stabiliti nella Comunità, nei termini attualmente previsti dalla proposta modificata di direttiva.

3.3. Il Comitato accoglie con favore la proposta volta a consentire ai prestatori di servizi di viaggio non stabiliti di ottemperare per via elettronica agli obblighi di dichiarazione, conformemente al disposto della proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente al regime speciale delle agenzie di viaggio<sup>(1)</sup>. Potrebbe tuttavia essere più appropriato consentire ai suddetti operatori di adempiere agli obblighi di registrazione anche attraverso mezzi differenti da quelli elettronici, dato che la limitazione a quelli elettronici può tradursi in un ostacolo ulteriore per quanto riguarda l'identificazione e la presentazione di dichiarazioni da parte degli operatori non comunitari. Il Comitato è tuttavia consapevole del fatto che difficilmente gli Stati membri accetteranno l'impiego di mezzi diversi da quelli elettronici, a causa dei maggiori costi amministrativi che ne deriverebbero.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 78 def.

<sup>(2)</sup> GU L 24 dell'1.2.1992, pag. 1.

3.4. La principale preoccupazione del Comitato è che non vi è alcuna garanzia che gli operatori di paesi terzi che prestano servizi di viaggio a clienti stabiliti nella Comunità si sottopongano agli obblighi di informazione e di pagamento dell'imposta previsti dalla proposta di regolamento. Ne potrebbero quindi risultare frustrati gli obiettivi della direttiva riguardanti la concorrenza sleale esercitata dagli operatori non comunitari nei confronti di quelli comunitari.

3.5. Il Comitato valuta positivamente la procedura prevista dal regolamento per la cooperazione amministrativa tra lo Stato membro di identificazione e gli altri Stati membri. Raccomanda tuttavia una formulazione più precisa del primo capoverso del paragrafo 2 dell'articolo 9 decies al fine di chiarire a quali Stati membri lo Stato membro di identificazione debba trasmettere per via elettronica le dichiarazioni IVA del prestatore di servizi di viaggio non stabilito. Non è chiaro se tali dichiarazioni debbano essere ritrasmesse a tutti gli Stati membri o solo a quelli dove si sia avuto il consumo.

3.6. Il Comitato tiene a precisare che il riferimento di cui all'articolo 9 undecies al «punto B» del paragrafo 3 dell'articolo 26 della direttiva 77/388/CEE dovrebbe in realtà essere al «punto b)» di tale articolo, conformemente alla redazione dell'articolo 26 che figura nella Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 77/388/CEE relativamente al regime speciale delle agenzie di viaggio<sup>(1)</sup>.

#### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato accoglie con favore le iniziative proposte dalla Commissione volte a sviluppare, attraverso la modifica della direttiva 77/388/CEE, un quadro adeguato di cooperazione tra gli Stati membri al fine di garantire il corretto funzionamento del regime speciale per le agenzie di viaggio.

<sup>(1)</sup> COM(2003) 78 def.

4.2. Condivide la preoccupazione della Commissione in merito alla necessità di eliminare gli svantaggi di cui risentono, sul piano della concorrenza, gli operatori comunitari nei confronti di quelli di paesi terzi.

4.3. Ritiene che la proposta di regolamento costituisca un passo in avanti verso la regolamentazione di un sistema inteso ad eliminare gli svantaggi concorrenziali dei prestatori comunitari di servizi di viaggio nei confronti di quelli non comunitari. Esprime tuttavia dei dubbi circa l'effettiva realizzazione dell'obiettivo di eliminare la concorrenza sleale degli operatori non comunitari nei confronti di quelli comunitari. La registrazione e il pagamento dipenderanno infatti dalla volontà degli operatori non comunitari e pertanto non è certo che la proposta della Commissione garantisca l'eliminazione della concorrenza sleale.

4.4. Il Comitato approva la regolamentazione stabilita nella proposta di regolamento per quanto riguarda gli scambi di informazioni e la procedura relativa ai trasferimenti tra Stati membri, che derivano dal regime speciale per i prestatori di servizi di viaggio proposto dalla Commissione attraverso la modifica della direttiva 77/388/CEE.

4.5. Tuttavia, ai fini di una maggiore chiarezza del regolamento, il Comitato raccomanda alla Commissione di completare o rettificare la formulazione dell'articolo 9 decies, paragrafo 2, primo comma, al fine di chiarire quali siano gli Stati membri ai quali lo Stato membro di identificazione debba trasmettere per via elettronica le dichiarazioni IVA del prestatore di servizi di viaggio non stabilito; chiede inoltre di correggere il riferimento contenuto nell'articolo 9 undecies «all'articolo 26 quater, punto B, paragrafi 1 e 4, della direttiva 77/388/CEE», che dovrebbe recitare invece «all'articolo 26 quater, punto b) ...».

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità»**

(COM(2003) 207 def. — 2001/0140 (COD))

(2003/C 220/14)

Il Consiglio, in data 28 maggio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

In data 17 giugno 2003 l'Ufficio di presidenza del Comitato ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Il 18 giugno 2003, nel corso della 400<sup>a</sup> sessione plenaria, il Comitato economico e sociale europeo, tenuto conto dell'urgenza dei lavori, ha nominato Green relatore generale e ha adottato, con 64 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Antefatto

1.1. L'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento del Consiglio (CEE) n. 95/93<sup>(1)</sup> stabilisce che l'assegnazione di bande orarie (slot) ad un vettore aereo non autorizza quest'ultimo ad esigere la stessa serie di bande orarie nel successivo periodo corrispondente, a meno che non sia in grado di dimostrare di averle effettivamente utilizzate per almeno l'80 % del tempo nel periodo di assegnazione. Qualora ciò non possa essere dimostrato, tutte le bande orarie che costituiscono la serie in questione confluiranno nella riserva comune (pool), a meno che il mancato utilizzo non possa essere giustificato ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 5 (si tratta della cosiddetta regola «use-it-or-lose-it», ovvero «usate o perse»).

1.2. La guerra contro l'Iraq lanciata nel marzo 2003 e i conseguenti sviluppi politici, come pure l'epidemia di sindrome respiratoria acuta grave (SARS), hanno inciso profondamente sulle operazioni di trasporto dei vettori aerei, determinando un significativo calo della domanda all'inizio della stagione di programmazione estiva 2003.

1.3. Per far sì che il mancato utilizzo delle bande orarie assegnate per la suddetta stagione non si traduca per le compagnie nella perdita di diritti sulle bande stesse, occorre precisare in modo chiaro e inequivocabile che tale periodo ha risentito degli effetti negativi del conflitto armato.

1.4. Di conseguenza, la Commissione propone di inserire nel regolamento un nuovo articolo 10 ter in base al quale, nel caso in cui un vettore aereo ascriva alle ostilità in Iraq il mancato utilizzo di bande orarie assegnategli per l'estate 2003, i coordinatori siano tenuti ad attribuirgli la stessa serie di bande orarie nel successivo periodo corrispondente (estate 2004).

1.5. Un aspetto importante riguarda i tempi di adozione della proposta. Il regolamento deve infatti entrare in vigore prima del 15 settembre 2003, data in cui verrà eseguito il calcolo dell'utilizzo delle bande orarie acquisite per la stagione in base a un diritto di precedenza, in modo da permettere a coordinatori e vettori aerei di conservare le bande orarie non utilizzate.

## 2. Osservazioni generali e conclusioni

2.1. Il Comitato ribadisce quanto sostenuto in merito all'assegnazione di bande orarie per il 2003 in seguito agli avvenimenti dell'11 settembre 2001<sup>(2)</sup> e concorda con la proposta della Commissione, in quanto essa tiene conto delle circostanze eccezionali intervenute, dando certezza giuridica ai coordinatori.

2.2. In effetti, se il problema della regola «usate o perse» non fosse stato risolto in modo chiaro e inequivocabile, i coordinatori avrebbero rischiato l'impugnazione delle loro decisioni dinanzi a un tribunale.

2.3. La proposta consente nel contempo ai vettori di procedere con sicurezza alla programmazione.

(1) Regolamento (CEE) del Consiglio n. 95/93 del 18 gennaio 1993 relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari (GU L 14 del 22.1.1993, pag. 1) — Parere CES: GU C 339 del 31.12.1991, pag. 41.

(2) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari — Parere CESE GU C 25 del 27.5.2002, pag. 74.

2.4. Il Comitato attira tuttavia l'attenzione delle istituzioni sulla necessità di evitare che la protezione delle bande orarie a favore delle compagnie aeree conduca a situazioni di concor-

renza sleale, ostacolando l'accesso al mercato per le nuove compagnie.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento»**

(COM(2003) 92 def. — 2003/0037 (COD))

(2003/C 220/15)

Il Consiglio, in data 19 marzo 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere, in data 5 giugno 2003, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Chagas e della correlatrice Bredima-Savopoulou.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 19 giugno 2003, nel corso della 400ª sessione plenaria, con 96 voti favorevoli, 6 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Come annunciato nella comunicazione sul rafforzamento della sicurezza marittima in seguito al naufragio della petroliera Prestige<sup>(1)</sup>, la Commissione propone un ulteriore giro di vite per quanto riguarda l'inquinamento provocato dalle navi. A livello mondiale l'inquinamento da idrocarburi causato dalle navi è principalmente dovuto allo scarico deliberato in mare. I cosiddetti scarichi «operativi» — ossia intenzionali — dalle navi sono ancora ampiamente diffusi nelle acque costiere degli Stati membri. Visto il ripetersi di incidenti gravi e la frequenza degli scarichi deliberati, la Commissione propone una direttiva in base alla quale viene stabilito che gli scarichi effettuati in violazione delle normative comunitarie costituiscono un illecito penale e che devono essere applicate sanzioni, anche penali, se le persone coinvolte vengono ritenute responsabili di aver causato l'evento o di avervi partecipato deliberatamente o per negligenza grave.

1.2. La Commissione ritiene che l'introduzione di adeguate sanzioni per i reati di inquinamento marino rivesta particolare importanza. I regimi internazionali di responsabilità civile applicabili in caso di incidenti da inquinamento prodotto dalle navi presentano infatti notevoli lacune sul piano della dissuasione, poiché permettono a chi inquina di limitare quasi sempre la propria responsabilità civile. La Commissione propone dunque provvedimenti di natura penale, con funzione deterrente.

1.3. Il Consiglio Trasporti e telecomunicazioni del 6 dicembre 2002 ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di presentare la proposta in esame e anche il Consiglio Giustizia e affari interni del 19 dicembre 2002 ha concordato sulla necessità di prendere in considerazione eventuali misure complementari «per rafforzare la protezione (...) dei mari, attraverso il diritto penale».

<sup>(1)</sup> COM(2002) 681 def.

1.4. La Commissione condivide le opinioni degli Stati membri sull'urgenza della proposta, fatta salva l'istituzione di un regime più generale per la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale.

1.5. Il Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2003 ha richiesto che entro la fine del 2003 venga adottato un sistema di sanzioni, basato sulla recente proposta della Commissione, che preveda sanzioni penali per i reati di inquinamento, facendo riferimento all'adeguata base giuridica.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. La proposta di direttiva consta di due provvedimenti distinti:

- a) il primo incorpora nel diritto comunitario norme sugli scarichi inquinanti causati dalle navi e detta modalità per garantire l'osservanza di tali norme: fra le sostanze inquinanti rientrano gli idrocarburi e le sostanze liquide nocive. Sono incluse le violazioni commesse da imbarcazioni nei porti dell'Unione europea, nelle acque territoriali, nella zona economica esclusiva e in alto mare;
- b) il secondo stabilisce che la violazione delle norme sugli scarichi deve essere considerata un illecito penale e fornisce chiarimenti sulla natura delle sanzioni da comminare, alle quali è soggetta qualsiasi persona fisica o giuridica (ossia, il proprietario della nave, il proprietario del carico, la società di classificazione della nave o altre persone coinvolte).

2.2. Le sanzioni civili e penali previste comprendono quanto segue: ammende, confisca, interdizione dall'esercizio di attività commerciali, controllo giudiziario, liquidazione giudiziaria, esclusione dal godimento di aiuti o sovvenzioni pubblici e privazione della libertà.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie favorevolmente l'introduzione di una normativa mirata a creare un deterrente all'inquinamento marittimo. Le fuoriuscite o gli scarichi di idrocarburi o altre sostanze inquinanti dalle navi sono in pratica il risultato di una serie di fenomeni che vanno dagli scarichi operativi che contravvengono deliberatamente al diritto internazionale agli sversamenti accidentali e alle infrazioni relativamente lievi. La proposta di direttiva prevede provvedimenti destinati a rafforzare l'osservanza delle norme sancite dal diritto internazionale, oltretutto dalla convenzione Marpol, negli Stati membri dell'Unione europea.

3.1.1. Nell'affrontare le cause dell'inquinamento provocato dalle navi, il diritto internazionale effettua da tempo una distinzione fra gli scarichi operativi e le fuoriuscite accidentali. Nella relazione introduttiva della proposta della Commissione sono contenute affermazioni che danno l'impressione che gli

scarichi operativi costituiscano una «prassi inaccettabile». Ora, non vi è alcun dubbio sul fatto che gli scarichi che contravvengono alla convenzione Marpol siano inaccettabili e debbano essere sanzionati qualora vengano effettuati illegalmente. Se è provato che si effettuano gli scarichi operativi che restano impuniti, non si possono sollevare obiezioni all'introduzione di provvedimenti che permettano di applicare più efficacemente negli Stati membri le disposizioni di attuazione della Marpol.

3.2. Detta convenzione precisa d'altronde che gli scarichi operativi effettuati in osservanza alle restrizioni Marpol sono consentiti. Se però si vorrà eliminarli completamente, è improbabile che si riesca a farlo, a meno che i governi non adottino perlomeno i provvedimenti necessari a garantire un numero di impianti di raccolta sufficiente per rendere gli scarichi superflui. Nella proposta però non viene affrontata la questione dell'inadeguatezza degli impianti di raccolta e del loro uso.

3.2.1. A norma dell'articolo 13 della direttiva 2000/59/CE, relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico<sup>(1)</sup>, gli Stati membri sono tenuti a istituire un regime sanzionatorio per la violazione delle disposizioni nazionali adottate in base alla direttiva e ad adottare tutte le misure necessarie per garantirne l'applicazione. Le sanzioni così comminate devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. In alcuni Stati membri le disposizioni di tale direttiva non sono però ancora interamente applicate e questo può costituire un incentivo a effettuare scarichi in mare. Il Comitato prende atto delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione contro gli Stati membri che non hanno ottemperato alla direttiva.

3.2.2. Alla luce di quanto precede, si invita la Commissione a presentare un elenco dei casi di mancata osservanza, da parte degli Stati membri, della direttiva 2000/59/CE e si esortano gli Stati membri a provvedere in tempi rapidi, giacché il termine previsto per l'adeguamento è scaduto il 27 dicembre 2002.

3.2.3. Dal momento che, in numerosi casi di scarico illecito, i responsabili non vengono individuati, è necessario poter identificare le navi da cui proviene l'inquinamento per via satellitare e ricorrendo a sistemi di riconoscimento automatico.

3.3. In linea con la convenzione Marpol, la proposta di direttiva non prevede sanzioni per gli scarichi dovuti ad avarie della nave o del suo equipaggiamento. Le sanzioni contemplate dalla direttiva si applicano soltanto agli scarichi illeciti e vengono comminate soltanto se l'inquinamento è il risultato di un atto intenzionale o di una negligenza grave delle parti interessate. Viene tuttavia riconosciuto che l'interpretazione del termine «negligenza grave» può variare da uno Stato membro all'altro.

<sup>(1)</sup> GU L 332 del 28.12.2000, pag. 81.

3.4. Tutti gli Stati membri hanno ratificato la convenzione Marpol e sono quindi già tenuti a comminare sanzioni penali per questo tipo di violazioni (norme 9 e 10 dell'allegato I, norma 5 dell'allegato II e articoli 4 e 6). La direttiva prevede però un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri e un'estensione delle sanzioni agli altri soggetti in causa oltre al comandante, il quale è spesso, in questi incidenti, la parte riluttante o innocente.

3.4.1. Nella direttiva si dichiara di voler rafforzare l'applicazione e l'esecuzione della convenzione Marpol negli Stati membri, ma senza precisare in quali aspetti le attuali normative nazionali risultano carenti a questo riguardo. Nel parere relativo al pacchetto Erika II <sup>(1)</sup>, il Comitato invitava la Commissione a stilare l'inventario delle legislazioni nazionali degli Stati membri in materia (in ottemperanza alle sanzioni della convenzione Marpol). Il Comitato ribadisce pertanto l'urgente necessità di avere a disposizione uno studio comparativo delle normative nazionali, che descriva chiaramente le sanzioni attualmente previste nell'Unione europea.

3.5. La proposta di applicare la giurisdizione penale di uno Stato membro a sversamenti accidentali avvenuti al di fuori delle sue acque costiere non è espressamente articolata nella relazione introduttiva. La convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos) prevede notevoli limitazioni in materia d'inquinamento accidentale. Resta tuttavia possibile svolgere un'azione efficace tesa ad intensificare le disposizioni della convenzione Marpol, riunendo diversi Stati in una rete destinata allo scambio di informazioni e alla cooperazione nel controllo dell'applicazione.

3.6. La base giuridica della proposta di direttiva è l'articolo 80, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea. Il Comitato dà rilievo alla richiesta, espressa in occasione del Consiglio europeo, di adottare una base giuridica adeguata per l'elaborazione della direttiva, mentre al momento non sembra chiaro se la direttiva debba rientrare nel primo o nel terzo pilastro. Il CESE segnala inoltre che la competenza comunitaria per le sanzioni in materia ambientale è attualmente all'esame della Corte di giustizia, e ricorda i precedenti pareri in cui sosteneva che la Comunità dispone di tale competenza. Dal momento però che la questione è attualmente sub judice, il Comitato si astiene dal suggerire una base giuridica a riguardo. Il CESE esorta la Commissione a eliminare le incoerenze nella terminologia utilizzata nella proposta in oggetto, nella proposta di decisione quadro del Consiglio intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi <sup>(2)</sup>, come pure nella proposta

di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale <sup>(3)</sup>.

3.7. Un principio importante della tutela dei diritti umani è che i provvedimenti relativi ai diritti e alle libertà fondamentali degli individui osservino il requisito di proporzionalità. Tali provvedimenti non devono cioè superare quanto è ragionevolmente necessario a raggiungere il legittimo obiettivo della normativa in questione (nel caso in esame: la prevenzione dell'inquinamento). Il CESE esorta il Consiglio, il Parlamento e la Commissione ad assicurarsi che le azioni intraprese contro i presunti responsabili d'inquinamento osservino tutte le garanzie legali previste per il rispetto dei diritti umani: regolare processo, presunzione d'innocenza degli imputati e diritto d'appello.

3.7.1. Il Comitato riconosce la situazione di vulnerabilità della gente di mare, richiama l'attenzione sull'articolo 292 dell'Unclos <sup>(4)</sup> («Immediato rilascio della nave e dell'equipaggio») e chiede al Consiglio e alla Commissione di presentare proposte per tutelare i comandanti e gli altri membri dell'equipaggio.

3.7.2. Il rischio di agire in maniera sproporzionata nei confronti dei comandanti e del personale navigante è aumentato dal fatto che costoro sono spesso le uniche persone connesse con la nave a essere fisicamente presenti nell'area di giurisdizione. Può infatti verificarsi che le indagini successive dimostrino le proporzioni relativamente limitate della loro eventuale responsabilità.

3.7.3. Non di rado gli inquinamenti da idrocarburi si sono verificati in seguito a incagliamenti avvenuti vicino ai porti in circostanze in cui la negligenza da parte dei piloti o delle autorità portuali è stata la causa principale dell'incidente o un elemento che vi ha contribuito significativamente. Il personale navigante corre in questi casi il rischio di essere perseguito con eccessivo zelo e, in un clima di questo genere, trovare il giusto equilibrio fra i diritti degli imputati e le presunte attese dell'opinione pubblica è un arduo compito.

3.7.4. Un altro motivo pratico di preoccupazione legato alla criminalizzazione della gente di mare è il fatto che a livello mondiale vi sia carenza di personale qualificato in questo settore e che per anni le associazioni di armatori, i sindacati dei naviganti, le amministrazioni marittime e la Commissione europea abbiano tentato di trovare nuove leve disposte a intraprendere una carriera nel settore della navigazione. L'ampia diffusione, da parte dei media, di notizie relative all'arresto di personale navigante in seguito a casi d'inquinamento riduce la probabilità che siano assunti giovani capaci e, a lungo termine, sarà controproducente rispetto all'obiettivo di migliorare la sicurezza in mare.

<sup>(1)</sup> GU C 221 del 7.8.2001, pag. 54.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 227 def. del 2.5.2003.

<sup>(3)</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, presentata dalla Commissione il 15 marzo 2001 (GU C 180 E del 26.6.2001, pag. 238), modificata il 30 settembre 2002 (GU C 20 E del 28.1.2003, pag. 284).

<sup>(4)</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

3.7.5. Tre sono le principali garanzie necessarie ad evitare che l'applicazione del diritto penale all'inquinamento marino abbia effetti sproporzionati sui diritti dell'uomo:

- a) va innanzitutto riconosciuto che ritenere penalmente responsabili tutti i soggetti interessati è una decisione assai delicata, la quale non va pertanto applicata in maniera sproporzionata rispetto al comportamento contestato o all'obiettivo perseguito di evitare l'inquinamento;
- b) se la responsabilità penale viene introdotta, la pena dovrà essere proporzionale alla colpa del trasgressore;
- c) durante il processo penale dovranno essere rispettati il diritto dell'imputato alla presunzione d'innocenza e i suoi diritti alla libertà, compresa quella di movimento.

3.8. In caso di «negligenza grave», l'onere della prova dovrebbe essere sufficiente; se vi si ricorresse senza applicare le suddette garanzie, la verifica della responsabilità comporterebbe un alto livello di soggettività, discrezionalità e incertezza. Nel clima che segue un grave incidente inquinante, è possibile che una verifica del genere esponga il convenuto al rischio palese di una condanna penale dettata dal risentimento dell'opinione pubblica per le conseguenze dell'incidente, ma non proporzionata alla sua colpa personale.

3.9. La direttiva dovrebbe inoltre precisare che la responsabilità penale può essere riconosciuta soltanto in rapporto alla colpa personale del convenuto, chiunque egli sia. La responsabilità penale per le azioni o le omissioni del caso non deve essere imposta a terzi, ma soltanto ai loro autori (ad esempio, in caso di errore di navigazione), a meno che si possa dimostrare che le azioni o le omissioni dei terzi abbiano contribuito alla colpa del convenuto.

3.10. Qualora la responsabilità penale venisse accertata, la pena non dovrebbe essere sproporzionata rispetto all'illecito. Un sistema punitivo inconsiderato ispira infatti poco rispetto e contribuisce in scarsa o nessuna misura a prevenire l'inquinamento.

## 4. Osservazioni specifiche

### 4.1. Preambolo

Nel preambolo si afferma che «i provvedimenti penali non sono correlati alla responsabilità civile delle parti interessate». Per chiarezza giuridica, il Comitato propone di precisare espressamente nella parte operativa della direttiva che non vi è confusione fra sanzione e indennizzo. In caso contrario vi sarebbe il rischio di vertenze legali che potrebbero turbare il sistema internazionale di responsabilità civile e d'indennizzo.

### 4.2. Articolo 2, paragrafo 4

Sembrerebbe che dalla definizione di «nave» siano escluse le imbarcazioni da diporto. Secondo recenti statistiche, la quantità di idrocarburi riversati in mare dalle imbarcazioni da diporto è superiore al totale degli sversamenti effettuati da tutte le altre imbarcazioni<sup>(1)</sup>, salvo in caso di grave disastro marittimo. Nella misura in cui le imbarcazioni da diporto non sono coperte dalla convenzione Marpol, il Comitato esorta la Commissione a includere in una prossima normativa sanzioni per l'inquinamento provocato da tali imbarcazioni.

### 4.3. Articolo 2, paragrafo 6, e articolo 6

La direttiva esclude dalla definizione di «persona giuridica» «(...) gli Stati o (...) ogni altro ente pubblico che agisca nell'ambito dell'esercizio della sua prerogativa di potere pubblico, nonché (...) le organizzazioni internazionali pubbliche». Per quanto riguarda inoltre i soggetti potenzialmente perseguibili, l'articolo 6 prevede sanzioni unicamente per le «persone» che hanno interessi commerciali privati nella navigazione (il proprietario della nave, ma anche il proprietario del carico, la società di classificazione della nave). L'esperienza insegna invece che in moltissimi casi d'inquinamento, verificatisi in Europa e non, la causa principale del danno o un elemento che vi ha contribuito sostanzialmente sono stati i piloti, le capitanerie di porto o altre autorità pubbliche. Il Comitato ritiene pertanto che occorra prevedere espressamente sanzioni anche a carico di tali soggetti.

### 4.4. Articolo 6, paragrafo 1

Il Comitato rinvia al proprio parere<sup>(2)</sup> in merito alla proposta di regolamento relativo all'istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee (Erika II), nel quale sostiene che la terminologia «atti od omissioni caratterizzati da (...) colpa grave» potrebbe non essere abbastanza precisa per essere inserita nel dispositivo giuridico comunitario e potrebbe arrecare danno a regimi giuridici già affermati e funzionali, come appunto il regime Marpol. In alcuni ordinamenti giuridici il termine «negligenza grave» crea difficoltà e la sua traduzione nelle lingue di ciascuno Stato membro potrebbe avere significati diversi. In caso di sversamenti accidentali d'idrocarburi, il concetto di «negligenza grave» può non essere soddisfacente come criterio di accertamento della responsabilità penale. D'altra parte la convenzione Marpol precisa che lo sversamento in mare non costituisce un'infrazione al diritto internazionale qualora venga

<sup>(1)</sup> Dati del Gesamp (Gruppo di esperti sugli aspetti scientifici dell'inquinamento dei mari): a titolo di esempio, il 68 % degli sversamenti è provocato dalle imbarcazioni da diporto, il 18 % dalla navigazione marittima in generale e il 14 % è dovuto a incidenti, al lavaggio delle cisterne delle petroliere, alle raffinerie costiere, agli incidenti di guerra, alle infiltrazioni naturali (2003).

<sup>(2)</sup> GU C 221 del 7.8.2001, pag. 54.

provocato da avarie della nave o del suo equipaggiamento. Il Comitato esorta la Commissione a rivedere entrambe le questioni, ovvero sia a:

- riesaminare l'espressione «negligenza grave» per adottare una terminologia più adeguata, che abbia un effetto non inferiore a quello voluto dalla direttiva e garantisca un'uniformità di interpretazione e di applicazione in tutti gli Stati membri,
- riesaminare l'opportunità di includere l'inquinamento accidentale nell'ambito di applicazione della direttiva.

#### 4.4.1. Articolo 6, paragrafo 5

L'elenco delle sanzioni proposte è molto esteso e andrebbe dunque rivisto tenendo conto del principio di proporzionalità.

#### 4.4.2. Articolo 6, paragrafo 6

Il Comitato ritiene che la disposizione in base alla quale «le ammende (...) non sono assicurabili» non abbia un ambito di applicazione e vada dunque soppressa. Più precisamente, andrebbe effettuata una distinzione fra inquinamenti intenzionali e inquinamenti accidentali: in caso di inquinamento intenzionale, in base alle condizioni dei contratti assicurativi, le ammende non sono assicurabili; in caso di inquinamento accidentale devono invece poter esserlo.

## 5. Conclusioni

5.1. Il Comitato prende atto dell'obiettivo della proposta di direttiva relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

5.2. Consapevole della necessità di lottare contro i delitti ambientali, il CESE sostiene la principale finalità della proposta, ossia quella di garantire che qualsiasi soggetto riconosciuto responsabile di aver provocato un inquinamento intenzionalmente o per negligenza grave, o di avervi contribuito, sia sottoposto alle sanzioni previste.

5.3. Il Comitato esorta la Commissione a rivedere le seguenti questioni, ovvero sia a:

- riesaminare l'espressione «negligenza grave» per adottare una terminologia più adeguata, che abbia un effetto non inferiore a quello voluto dalla direttiva e garantisca un'uniformità di interpretazione e di applicazione in tutti gli Stati membri,
- riesaminare l'opportunità di includere l'inquinamento accidentale nell'ambito di applicazione della direttiva.

5.4. Il Comitato insiste sulla necessità che le sanzioni siano opportunamente proporzionate. Propone inoltre di fare in modo che, nella parte operativa della direttiva, non vi sia confusione tra sanzione e indennizzo.

5.5. Il Comitato ritiene che la disposizione in base alla quale «le ammende (...) non sono assicurabili» non abbia un ambito di applicazione e vada dunque soppressa. Più precisamente, andrebbe effettuata una distinzione fra inquinamenti intenzionali e inquinamenti accidentali: in caso di inquinamento intenzionale, in base alle condizioni dei contratti assicurativi, le ammende non sono assicurabili; in caso di inquinamento accidentale devono invece poter esserlo.

5.6. Vi è il rischio che si agisca in modo sproporzionato contro i comandanti e il personale navigante in quanto spesso essi sono le sole persone connesse con la nave ad essere fisicamente presenti nella giurisdizione interessata. Il Comitato chiede quindi alla Commissione di presentare proposte per il trattamento e la protezione dei comandanti e del personale navigante interessati da tali incidenti nel pieno rispetto dell'articolo 292 della convenzione Unclos (Immediato rilascio della nave e dell'equipaggio).

5.7. Per valutare l'ambito di applicazione della direttiva proposta, la Commissione dovrà fornire con la massima sollecitudine un inventario delle normative degli Stati membri in materia di sanzioni per l'inquinamento marino (in osservanza alla convenzione Marpol), unitamente a informazioni precise sull'ottemperanza degli Stati membri alla direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico.

Bruxelles, 19 giugno 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale europeo*

Roger BRIESCH

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi»**

(COM(2003) 49 def. — 2003/0019 (CNS))

(2003/C 220/16)

Il 17 giugno 2003, il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2 del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pariza Castañós in data 28 maggio 2003.

Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il 18 giugno 2003, nel corso della 400ª sessione plenaria, con 82 voti favorevoli, 5 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Per varie ragioni il Comitato considera necessario procedere nel presente parere ad una valutazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento di cittadini di paesi terzi.

1.2. Il Comitato non è stato consultato quando la presidenza francese ha proposto al Consiglio la direttiva in questione, e non ha potuto quindi formulare un parere su questo argomento.

1.3. In tutti i pareri relativi a questo tema il Comitato ha ribadito che l'Unione deve disporre di una politica comune di immigrazione e di asilo, conforme al mandato previsto dal trattato e atta a sviluppare l'approccio politico di cui alle conclusioni del Consiglio di Tampere. Il Comitato ha pertanto sostenuto la progressiva armonizzazione della legislazione comunitaria relativa a questo settore.

1.4. Il Comitato non può formulare un parere sulla Proposta di decisione del Consiglio che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi senza includervi, a titolo preliminare, una valutazione della stessa direttiva 2001/40/CE, che costituisce la base del riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento da parte dei vari Stati membri.

1.5. Per esaminare i criteri tecnici e procedurali di compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE si deve prima procedere ad un'analisi politica e giuridica della direttiva stessa. Questa analisi verte sulle garanzie di cui le persone che rientrano nel campo di applicazione della direttiva godono a norma dell'ordinamento comunitario, attraverso la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e della Convenzione europea sui diritti umani.

1.6. Il Comitato formula pertanto nel presente parere le proprie considerazioni in merito alla direttiva 2001/40/CE, e passa quindi a valutare la proposta di decisione del Consiglio che disciplina, conformemente all'articolo 7 della direttiva, la compensazione degli squilibri finanziari.

## 2. Sintesi della direttiva 2001/40/CE del Consiglio

2.1. La direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, che si iscrive nel quadro del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, sancisce il riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

2.2. Essa è intesa a rendere possibile il riconoscimento di una decisione di allontanamento adottata da un'autorità competente di uno Stato membro nei confronti di un cittadino di un paese terzo che si trovi nel territorio di un altro Stato membro.

2.3. I provvedimenti di allontanamento cui la direttiva si riferisce riguardano i casi seguenti:

a) qualora nei confronti di un cittadino di un paese terzo sia stato adottato un provvedimento di allontanamento in base ad una minaccia grave e reale per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, e in particolare nei casi seguenti:

— condanna del cittadino di un paese terzo da parte dello Stato membro autore per un reato punibile con una pena privativa della libertà di almeno un anno,

— esistenza di seri motivi per ritenere che il cittadino di un paese terzo abbia commesso fatti punibili gravi o esistenza di indizi concreti che intende commettere fatti di tale natura nel territorio di uno Stato membro.

b) qualora il cittadino di un paese terzo sia oggetto di una decisione di allontanamento giustificata dal mancato rispetto delle normative nazionali relative all'ingresso o al soggiorno degli stranieri.

2.4. Se la persona interessata è titolare di un titolo di soggiorno rilasciato dallo Stato membro di esecuzione o da un altro Stato membro, lo Stato di esecuzione consulta lo Stato autore e lo Stato che ha rilasciato il titolo.

2.5. L'esistenza di una decisione di allontanamento adottata ai sensi della dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva consente il ritiro del titolo di soggiorno, sempreché sia autorizzato dalla legislazione dello Stato che ha rilasciato il titolo, fatto salvo l'articolo 25, paragrafo 2, della convenzione di Schengen.

2.6. Le decisioni di allontanamento previste dalla direttiva non devono essere revocate né sospese dallo Stato membro autore.

2.7. Gli Stati membri provvedono affinché il cittadino di un paese terzo interessato possa proporre un ricorso avverso una misura prevista tra i casi che danno luogo all'allontanamento.

2.8. La protezione e la sicurezza dei dati personali, nonché la libera circolazione di tali dati, sono garantite. Gli archivi contenenti i dati personali possono essere utilizzati soltanto per le finalità previste dall'accordo di Schengen.

2.9. Le autorità degli Stati membri ricorrono a qualsiasi canale adeguato di cooperazione e di scambio di informazioni. Nel quadro di tale cooperazione, lo Stato membro autore fornisce attraverso i canali più rapidi allo Stato membro di esecuzione tutti i documenti necessari per comprovare il sussistere dell'esecutività della decisione.

2.10. Lo Stato membro di esecuzione procede ad un esame preliminare della situazione della persona interessata per assicurarsi che né gli strumenti internazionali pertinenti, né la normativa nazionale applicabile ostino all'esecuzione della decisione di allontanamento.

2.11. Gli Stati membri compensano tra di loro gli squilibri finanziari che possono risultare dall'applicazione della direttiva, qualora l'allontanamento non possa realizzarsi a spese del cittadino o dei cittadini di un paese terzo.

2.12. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 2 dicembre 2002, come pure i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

### 3. Sintesi della proposta di decisione del Consiglio

3.1. Proposta di decisione del Consiglio che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

3.2. Dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, possono risultare squilibri finanziari, qualora l'allontanamento non possa realizzarsi a spese del cittadino del paese terzo interessato. Occorre pertanto adottare criteri e modalità pratiche appropriate per la compensazione bilaterale degli Stati membri.

3.3. La condivisione finanziaria dei costi risultanti dalla cooperazione tra Stati membri in materia di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, non può essere sufficientemente realizzata dagli Stati membri e può dunque essere necessario agire a livello comunitario.

3.4. Lo Stato membro autore di una decisione di allontanamento compensa lo Stato membro di esecuzione per gli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE. Il rimborso viene effettuato a richiesta dello Stato membro di esecuzione, sulla base dei costi reali.

3.5. Le spese minime rimborsabili per la persona sottoposta alla misura di allontanamento e un massimo di due persone incaricate del suo accompagnamento comprendono:

- le spese di trasporto
- le spese amministrative
- le spese di soggiorno

3.6. Gli Stati membri hanno facoltà di convenire bilateralmente il rimborso di spese superiori a quelle minime o di altre spese aggiuntive.

3.7. Le domande di rimborso saranno presentate per iscritto e corredate dei documenti giustificativi delle spese rimborsabili. Non sarà possibile chiedere il rimborso dell'esecuzione di decisioni di allontanamento prese più di tre anni prima della loro esecuzione. Le domande di rimborso presentate a distanza di più di un anno dal momento dell'esecuzione potranno essere respinte.

3.8. Il pagamento sarà effettuato all'autorità competente dello Stato membro di esecuzione entro tre mesi dal ricevimento della domanda da parte del punto di contatto nazionale dello Stato membro autore. Gli Stati membri potranno concludere accordi bilaterali sulle modalità di pagamento. L'eventuale rifiuto del rimborso dovrà essere formulato per iscritto e debitamente motivato, e trasmesso all'autorità competente dello Stato membro di esecuzione entro tre mesi.

3.9. I punti di contatto nazionali presenteranno ogni anno alla Commissione una relazione comprendente anche una rassegna dell'applicazione della decisione e raccomandazioni per il miglioramento dei criteri e delle modalità pratiche in essa definiti.

#### 4. Osservazioni sulla direttiva 2001/40/CE

4.1. La direttiva in questione si basa su un'impostazione sbagliata, perché prevede il riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione senza che esista a tutt'oggi una legislazione comune sull'immigrazione e sull'asilo. In vari pareri il Comitato ha chiesto che il Consiglio acceleri l'elaborazione di una legislazione comune adeguata in materia di immigrazione e di asilo, sviluppando le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e permettendo di gestire in modo più efficace i flussi migratori. Questa legislazione è attualmente «detenuta» presso il Consiglio, il quale invece accelera il processo legislativo relativo al rimpatrio obbligatorio e al riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione. Il Consiglio sta ritardando la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel quale i diritti e i doveri dei cittadini paesi terzi siano adeguatamente garantiti.

4.2. Cionondimeno la direttiva contribuisce all'armonizzazione della legislazione comunitaria sul riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

4.3. Attraverso detta direttiva il Consiglio continua a «costruire la casa cominciando dal tetto» come era stato segnalato dal Comitato in precedenti pareri. È prematuro applicare la direttiva in assenza di norme e di criteri armonizzati su questioni quali la protezione sussidiaria concessa ai rifugiati e ai richiedenti asilo in conformità con la convenzione di Ginevra del 1951, come il Comitato ha già affermato nel parere sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla politica comunitaria di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente nel territorio comunitario<sup>(1)</sup>.

4.4. Il meccanismo di riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dovrebbe collocarsi nel quadro di una legislazione comune in materia di immigrazione e di asilo. Finché non sia disponibile tale legislazione comune, gli Stati membri si vedranno costretti a collaborare all'esecuzione di provvedimenti di espulsione motivati da ragioni che la loro legislazione non prevede o addirittura rifiuta espressamente. La direttiva in questione reitera gli errori e le mancanze di garanzie che, sotto numerosi aspetti, caratterizzano la Convenzione di Schengen.

4.5. È positivo che la direttiva non sia applicabile ai familiari dei cittadini dell'Unione europea che esercitano il diritto alla

libera circolazione. Il Comitato ritiene che tale protezione si applichi a tutti i familiari indipendentemente dalla loro nazionalità (può trattarsi di cittadini di paesi terzi).

4.6. Il Comitato reputa che nell'applicazione di tale direttiva non vengano rispettate adeguatamente alcune garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea dei diritti umani. Chiede pertanto agli Stati membri di rispettare le suddette garanzie, oltre a quelle previste dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri stessi.

4.7. Considera che le decisioni di allontanamento o di rimpatrio forzato non possano essere decisioni amministrative, ma che possano invece intervenire i tribunali. Le persone coinvolte in procedimenti di allontanamento o di rimpatrio forzato devono beneficiare della tutela dei tribunali, delle garanzie dello Stato di diritto e di quelle previste dalle legislazioni nazionali. Pertanto le espulsioni non dovranno essere eseguite quando siano in atto misure cautelari di sospensione e/o una revoca stabilita da un'autorità giudiziaria o amministrativa.

4.8. Lo Stato membro competente per l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento non deve limitarsi a eseguire i necessari accertamenti sotto il profilo formale, bensì anche garantire materialmente la tutela giuridica, affinché il cittadino di un paese terzo possa ricorrere contro un provvedimento di allontanamento secondo la legislazione dello Stato membro incaricato dell'esecuzione di tale provvedimento<sup>(2)</sup>. Il ricorso in giustizia contro una misura di espulsione o di rimpatrio deve sempre avere un effetto sospensivo, poiché solo così vengono garantiti i diritti fondamentali della persona<sup>(3)</sup>.

4.9. Senza mettere in questione la natura di una decisione definitiva, lo Stato membro competente per l'esecuzione deve esaminare la situazione della persona interessata tenendo conto degli aspetti giuridici che possono invalidare un provvedimento di espulsione, quali la prescrizione e la caducità; degli aspetti umanitari, come la situazione nel paese di origine<sup>(4)</sup> (guerre civili<sup>(5)</sup>, persecuzioni, catastrofi); degli aspetti persona-

(1) Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente. GU C 85 dell'8.4.2003.

(2) Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 9.11.2000. Inoltre la Corte di giustizia ha interpretato l'articolo 8 della direttiva 64/221/CEE nel senso che «... non si può invece desumere dall'articolo 8 l'obbligo, per gli Stati membri, di ammettere la presenza di uno straniero nel loro territorio nelle more del giudizio, a condizione ch'egli possa cionondimeno fruire di un processo equo ed essere in grado di far valere tutti i suoi mezzi di difesa» (sentenza del 5 marzo 1980, Pecastaing 98/79, raccolta della giurisprudenza, pag. 691, paragrafo 13).

(3) Cfr. il parere in merito al Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri. GU C 61 del 14.3.2003.

(4) Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale. GU C 149 del 21.6.2002. GU C 61 del 14.3.2003.

(5) Vedasi la giurisprudenza del Tribunale europeo dei diritti umani, in particolare la sentenza emessa nel caso Ahmed contro l'Austria, del 17.12.1996, che prevede la sospensione dell'ordine di espulsione di un cittadino somalo a causa della situazione di evidente pericolo nel suo paese di origine; l'espulsione avrebbe comportato una violazione della Convenzione da parte dell'Austria. nonché il caso Hatami contro la Svezia, del 9.10.1998, in relazione al quale la decisione di rimpatriare in Iran un cittadino di tale paese è stata sospesa e in seguito annullata.

li, come una grave malattia <sup>(1)</sup> o altri <sup>(2)</sup>; il radicamento in un determinato luogo, ad esempio in ragione di vincoli familiari nello Stato membro che esegue la misura o in altri Stati membri dell'Unione europea; nonché la perdita di legami personali nel paese di origine a causa della lunga assenza.

4.10. Nei procedimenti di allontanamento lo Stato membro competente deve garantire al destinatario del provvedimento un'effettiva tutela giuridica, basata sulla legislazione in vigore.

4.11. Il Comitato <sup>(3)</sup> accoglie con favore le affermazioni della Commissione in merito alla promozione di politiche di rientro volontario. Va tenuto conto del fatto che l'espulsione e il rimpatrio forzato sono decisioni molto gravi, che vanno applicate soltanto in circostanze estreme. Le autorità devono esaminare ciascun singolo caso e considerare disposizioni alternative in funzione della situazione lavorativa e familiare del destinatario del provvedimento e della sua integrazione nel paese ospitante <sup>(4)</sup>.

4.12. Le decisioni di espulsione non dovrebbero essere applicate ai cittadini di paesi terzi che:

- risiedono legalmente in uno Stato membro,
- si sono integrati attraverso il lavoro e i legami familiari e
- hanno perso i contatti con il paese terzo di origine a causa del lungo periodo di assenza.

Tali cittadini dovrebbero inoltre avere di fronte alla legge le stesse responsabilità dei cittadini comunitari.

4.13. È importante puntualizzare che le decisioni di allontanamento devono essere motivate da una minaccia grave ed effettiva per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale, sancita da un tribunale. Le conseguenze amministrative devono essere

proporzionali alle risoluzioni giudiziali <sup>(5)</sup>. Il concetto di «presenza di fondati sospetti» utilizzato nella direttiva, può comportare una violazione di alcuni diritti tutelati dalla Convenzione europea dei diritti umani (articolo 1) <sup>(6)</sup> e dalla Carta dei diritti fondamentali. La Convenzione europea sui diritti umani stabilisce determinati diritti dei cittadini stranieri sottoposti a decisioni di allontanamento. Vi è inoltre un'abbondante giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, di cui deve tener conto la legislazione dell'Unione europea.

## 5. Osservazioni in merito alla proposta di decisione del Consiglio

5.1. La proposta in esame è intesa a far sì che i costi reali derivanti dall'applicazione di un provvedimento di allontanamento, quando non possano essere addebitati al cittadino di un paese terzo, siano a carico dello Stato membro autore della decisione di allontanamento, per evitare squilibri economici nell'applicazione della direttiva 2001/40/CE.

5.2. Il Comitato ritiene che il procedimento di compensazione proposto potrà essere elaborato solo quando vi sarà una legislazione comune in materia di immigrazione e di asilo.

5.3. In situazioni eccezionali, quando eventi gravi sotto il profilo umanitario inducano molte persone a trasferirsi negli Stati membri, si potrà prevedere l'impiego di fondi comunitari per garantire ai destinatari di provvedimenti di rimpatrio un trattamento adeguato.

<sup>(5)</sup> Le legislazioni degli Stati membri vietano la doppia sanzione. Recentemente la presidenza greca ha preparato un'iniziativa per una decisione quadro del Consiglio relativa all'applicazione del principio «ne bis in idem».

<sup>(6)</sup> Sentenza del Tribunale europeo dei diritti umani, del 13.12.2001, nel caso Ezzouhdi contro la Francia «Il ricorrente è entrato in Francia all'età di cinque anni e vi risiede da allora. Ha studiato in Francia e vi lavora da vari anni. Sua madre e i suoi fratelli risiedono anch'essi in Francia, ragion per cui il divieto di residenza pregiudica, a giudizio del tribunale, il suo diritto alla vita familiare. D'altro lato la misura adottata si basava su una condanna, a norma del codice penale, per uso di stupefacenti. Il tribunale considera che il delitto per cui il richiedente è stato condannato (due anni di carcere per violazione della legislazione in materia di stupefacenti, in relazione principalmente all'uso di droga) non giustifica ragionevolmente la presunzione che il ricorrente costituisca una minaccia grave per l'ordine pubblico, come è mostrato d'altra parte dalla lievità della pena inflittagli, a prescindere dalla recidività. Tenendo conto del carattere definitivo del provvedimento, i delitti commessi dal ricorrente non potrebbero considerarsi né separatamente né nell'insieme di gravità tale da giustificare il provvedimento stesso, tenendo conto anche del fatto che ha legami con la Francia e non sembra che abbia nessun'altra relazione con il Marocco all'infuori della nazionalità».

<sup>(1)</sup> Sentenza del Tribunale europeo dei diritti umani nel caso Stedh B. B. contro la Francia, del 7.10.1998, concernente la decisione di rimpatrio forzato di un cittadino della Repubblica del Congo (ex Zaire) ammalato di Aids, che non avrebbe potuto beneficiare di un trattamento medico adeguato nel suo paese di origine. Nello stesso senso vanno le sentenze relative ai casi Andric contro la Svezia, Majic contro la Svezia e altri, del 23.2.1999, che stabiliscono che l'ordine di allontanamento debba essere sospeso durante il trattamento psichiatrico obbligatorio di cui beneficia il cittadino straniero.

<sup>(2)</sup> GU C 61 del 14.3.2003.

<sup>(3)</sup> GU C 85 dell'8.4.2003. GU C 61 del 14.3.2003.

<sup>(4)</sup> Malgrado i dispositivi introdotti da numerosi Stati membri per accelerarne l'esecuzione, le procedure amministrative di espulsione hanno una certa durata. Nelle more dell'esecuzione di un provvedimento possono intervenire fattori o circostanze che modificano lo status giuridico del cittadino straniero (matrimonio, nascita di un figlio che abbia la cittadinanza di uno Stato membro ecc.) o che invalidano, per ragioni umanitarie, la decisione di espulsione.

5.4. Gli Stati membri dovranno solo compensare le spese derivanti dall'applicazione della direttiva in relazione ai provvedimenti di allontanamento definitivi, improntati ad una reale tutela giuridica e al rispetto dei diritti umani.

5.5. Il Comitato ritiene inaccettabile che gli Stati membri finanzino le spese relative all'allontanamento di una persona quando le necessarie indagini accertino una violazione dei diritti umani. Ricorda che gli articoli 3, 5, 6, 8 e 13 della Convenzione europea sui diritti umani e gli articoli 3, 4, 19, 24 e 47 della Carta dei diritti fondamentali sono applicabili alle procedure di allontanamento.

5.6. Gli Stati membri hanno difficoltà a raggiungere accordi di riammissione con alcuni paesi terzi. È opportuno che tali accordi siano predisposti dall'UE nel quadro della sua politica di relazioni esterne. L'Unione europea può sottoscrivere con paesi terzi delle convenzioni di rimpatrio, contenenti disposizioni relative al rispetto dei diritti umani delle persone riammesse, le quali non devono essere sanzionate per motivi connessi al loro espatrio. Tali convenzioni dovrebbero essere integrate da altri strumenti politici, economici e sociali che rivestano interesse per i paesi terzi, nel quadro della politica di relazioni esterne dell'UE, come il Comitato ha proposto in un precedente parere <sup>(1)</sup>.

5.7. È importantissimo che l'UE stabilisca in futuro una relazione adeguata tra politica di immigrazione e politica di sviluppo. In questo contesto alcune azioni ben gestite, volte a incoraggiare il rientro in patria, possono risultare utili sia per lo sviluppo socioeconomico dei paesi terzi che per l'integrazione delle persone coinvolte.

5.8. Bisogna predisporre dei programmi volti a promuovere il rientro volontario con l'aiuto di organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative. Tali programmi possono essere finanziati dall'Unione europea come già raccomandato dal Comitato <sup>(2)</sup>. Le decisioni di allontanamento potrebbero essere eseguite più efficacemente in molti casi convertendole in accordi di rientro e utilizzando a tal fine i fondi previsti per la gestione delle decisioni di allontanamento.

5.9. L'articolo 2, paragrafo 4, dispone che gli Stati membri hanno facoltà di convenire bilateralmente il rimborso di spese superiori a quelle minime. Ciò permetterà di prendere a noleggio degli aerei per trasportare nel loro paese di origine le persone espulse, riducendo così le spese di trasporto. Le condizioni di trasporto devono essere dignitose e garantire l'incolumità e l'integrità fisica e psicologica delle persone trasportate.

5.10. Sebbene questo genere di allontanamenti collettivi non corrisponda giuridicamente alle «espulsioni collettive», il Comitato raccomanda che essi siano limitati a situazioni eccezionali. Il Comitato ricorda che l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE vieta le espulsioni collettive.

5.11. Appare adeguato che il rimborso debba avvenire entro tre anni da una decisione di allontanamento e che vi sia la possibilità di respingere le richieste di rimborso presentate a oltre un anno dall'esecuzione dell'allontanamento. L'eventuale rifiuto di procedere al rimborso dev'essere adeguatamente motivato.

5.12. I punti di contatto nazionali garantiranno una gestione efficiente e trasparente del dispositivo, in base a disposizioni comuni e alla procedura giuridicamente stabilita.

5.13. La proposta in esame prevede che tra le spese rimborsabili vi siano quelle di soggiorno in un apposito centro per un massimo di tre mesi. Il Comitato ha affermato in un precedente parere <sup>(1)</sup> che la detenzione in attesa di trasferimento non deve protrarsi per oltre trenta giorni e deve avvenire in centri appositi e non in carceri. Si può ricorrere a queste ultime solo quando l'espulsione sia dovuta ad una condanna per un delitto commesso.

5.14. Le relazioni annuali dei punti di contatto alla Commissione dovranno specificare le motivazioni dei provvedimenti di espulsione sulla base dell'articolo 3 della proposta, come pure i costi finanziari relativi ai rimpatri forzati eseguiti.

## 6. Osservazioni finali

6.1. I meccanismi di compensazione finanziaria relativi alle decisioni di allontanamento saranno più efficaci quando esisterà una politica comune di immigrazione e di asilo. Il metodo aperto di coordinamento deve integrare la legislazione ordinaria, e non già fungere da pretesto per evitare di svilupparla.

6.2. Le restrizioni di bilancio non devono mai riflettersi negativamente sul livello di tutela e sul trattamento delle persone colpite da provvedimento di allontanamento, né comportare un'estensione illegittima dei tempi di detenzione, uno scadimento delle condizioni loro riservate o una limitazione dei loro diritti fondamentali (a parte la libertà di circolazione).

<sup>(1)</sup> GU C 61 del 14.3.2003.

<sup>(2)</sup> Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comune in materia di immigrazione illegale. GU C 149 del 21.6.2002.

6.3. Occorre tenere conto di determinati gruppi in situazioni speciali, secondo quanto stabilisce l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, per i quali non è ammesso l'allontanamento come sanzione. Come il Comitato ha raccomandato nel citato parere in merito al Libro verde relativo ad una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli Stati membri <sup>(1)</sup>, la considera-

---

(1) La stessa Commissione osserva che «Una politica europea dei rimpatri dovrebbe pienamente rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali e, in quanto tale, dovrebbe iscriversi nel contesto della politica in materia di diritti umani dell'Unione europea, tanto all'interno dell'Unione quanto nelle sue relazioni esterne. L'articolo 6 del trattato sull'Unione europea ribadisce che quest'ultima si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.»

zione di cui sopra dev'essere estesa a quanti si trovino in una delle seguenti situazioni:

- qualora il rimpatrio comporti la separazione familiare, da figli o ascendenti;
- qualora il rimpatrio comporti un pregiudizio per i minori a carico;
- qualora l'interessato sia affetto da grave malattia fisica o psichica;
- qualora sussistano gravi rischi per la sicurezza, la vita e la libertà dell'interessato nel paese d'origine o in quello di transito.

Bruxelles, 18 giugno 2003.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Roger BRIESCH

---