

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il seguito del Libro bianco e la governance europea»

(2003/C 256/04)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste le varie comunicazioni della Commissione europea in merito al seguito del Libro bianco sulla governance europea, e in particolare le comunicazioni COM(2002) 704 def., COM(2002) 705 def., COM(2002) 709 def., COM(2002) 713 def., COM(2002) 718 def., COM(2002) 719 def. e COM(2002) 725 def., nonché il documento di lavoro da essa dedicato al «Dialogo permanente e sistematico con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche»;

vista la decisione, adottata dalla Commissione europea dell'11 dicembre 2002, di consultarlo in merito, conformemente all'articolo 265, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione, adottata dal proprio Presidente in data 23 settembre 2002, d'incaricare la commissione Affari costituzionali e governance europea di elaborare un parere in materia;

visto il Protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, firmato dai rispettivi presidenti il 20 settembre 2001 (DI CdR 81/2001 riv.);

visto il Libro bianco sulla governance europea del 25 luglio 2001 (COM(2001) 428 def.);

vista la comunicazione della Commissione europea sul tema «Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea del 27 giugno 2001» (COM(2001) 354 def.);

visto il proprio parere dell'11 marzo 1999 «Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! Un appello del Comitato delle regioni» (CdR 302/98 def.) ⁽¹⁾;

visto il proprio parere del 14 dicembre 2000 sul tema «Nuove forme di governo: Europa, un quadro per l'iniziativa dei cittadini» (CdR 182/2000 def.) ⁽²⁾;

vista la propria «Relazione sulla prossimità» (CdR 436/2000 fin) del 20 settembre 2001 e la «Dichiarazione di Salamanca» del 22 giugno 2001 (CdR 107/2001 def.);

visto il proprio parere del 13 marzo 2002 in merito al Libro bianco sulla governance europea e alla comunicazione «Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea» (CdR 103/2001 def.);

vista la risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione «La governance europea» (A5-0399/2001);

visto il progetto di parere (CdR 19/2003 riv.) adottato dalla commissione Affari costituzionali e governance europea il 16 maggio 2003 (relatore: Michel Delebarre (F-PSE));

considerando i diversi contributi al dibattito sulle nuove forme di governance e l'esito dei vari seminari organizzati dal Comitato stesso, segnatamente quello svoltosi a Ilioupoli il 31 marzo 2003,

ha adottato, all'unanimità (1 astensione) il 2 luglio, nel corso della 50ª sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003, il seguente parere.

⁽¹⁾ GU C 198 del 14.7.1999, pag. 68.

⁽²⁾ GU C 144 del 16.5.2001, pag. 1.

1. Posizione del Comitato delle regioni

Il seguito del Libro bianco e i suoi sviluppi

Il Comitato delle regioni

1.1. rammenta l'interesse da esso costantemente manifestato per la semplificazione del funzionamento delle istituzioni, per una migliore gestione dei meccanismi decisionali e per le metodologie proposte a questo fine dalla Commissione europea nel Libro bianco sulla governance europea del 2001;

1.2. constata che con le comunicazioni pubblicate, la Commissione europea ha preso atto delle osservazioni formulate dal CdR e da numerosi altri partner su sollecitazione della Commissione stessa;

1.3. sottolinea che tali comunicazioni tengono conto delle esigenze di informazione, consultazione e collaborazione tra soggetti operanti su diversi livelli, nonché delle richieste che tutti questi hanno avanzato di partecipare maggiormente alla preparazione e all'attuazione delle politiche europee;

1.4. si congratula con la Commissione europea per aver portato avanti la riflessione su questi temi e suggerito una serie di miglioramenti da apportare all'intero processo di elaborazione delle politiche rimanendo nel contesto dei trattati attuali, e in particolare per aver sottolineato la necessità di un maggiore coinvolgimento degli enti locali e regionali nei meccanismi decisionali dell'Unione;

1.5. reputa che le comunicazioni riguardanti le diverse tappe del processo decisionale acquistino una maggiore coerenza complessiva e una maggiore leggibilità grazie all'articolazione precisa dei principi e degli strumenti propri a ciascuna fase del processo decisionale;

1.6. desidera associarsi alla riflessione in corso sulle iniziative che necessariamente precedono e seguono le decisioni:

- da un lato quelle a monte, come ad esempio la consultazione pubblica, il ricorso al parere degli esperti o alla procedura di comitato, ecc.;
- dall'altro quelle a valle, che puntano ad esempio sulla corresponsabilità dei partner, la delega di competenze alle agenzie di regolazione, la mobilitazione concertata del know-how di attuazione, l'osservazione, il follow-up, la valutazione dei risultati, ecc.

Il rafforzamento della consultazione e del dialogo

Il Comitato delle regioni

1.7. constata che la Commissione europea:

- da una parte, ha pubblicato una comunicazione che stabilisce «principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate» onde «permettere alle parti interessate di esprimere un'opinione, non già un voto»⁽¹⁾;
- dall'altra, essa ha confermato il proposito di «stabilire un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica», presentando a fine marzo 2003 un documento di lavoro⁽²⁾ sulle condizioni di svolgimento di tale dialogo;

1.8. apprezza il lavoro realizzato dalla Commissione europea per elaborare delle procedure standardizzate, ai fini della consultazione di quella che definisce la «società civile organizzata», che offrano ai cittadini «un canale strutturato per le loro reazioni, critiche e proteste» nel quadro di un'elaborazione interattiva delle politiche, e ricorda che le consultazioni debbono essere pluralistiche e rappresentative a livello europeo;

1.9. constata la pertinenza del quadro proposto dalla Commissione europea, che coniuga i principi di partecipazione, apertura, responsabilità, efficacia e coerenza ad alcune norme relative alla chiarezza dell'oggetto della consultazione, all'individuazione dei destinatari, all'accessibilità delle informazioni, ai limiti di tempo per la partecipazione e al feedback;

1.10. auspica che l'applicazione progressiva di tali meccanismi di consultazione da parte dei servizi della Commissione europea contribuisca effettivamente a rendere più trasparenti i meccanismi decisionali.

L'organizzazione di un dialogo permanente con gli enti locali e regionali

Il Comitato delle regioni

1.11. ritiene opportuno mettere a punto un sistema di condivisione delle competenze tra enti locali e regionali e autorità nazionali ed europee da applicarsi al processo decisionale e di attuazione delle politiche;

⁽¹⁾ COM(2002) 704 def.

⁽²⁾ Si tratta del documento Dialogo permanente e sistematico con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche, disponibile sul sito web della Commissione dal 28 marzo 2003.

1.12. si compiace della consultazione avviata per definire i principi e le modalità del cosiddetto «dialogo territoriale», che rappresenta l'equivalente del «dialogo sociale» per gli enti locali e regionali;

1.13. rileva con soddisfazione che la Commissione europea condivide il fatto che è competenza del Comitato delle regioni, in quanto rappresentante istituzionale degli enti territoriali europei, sviluppare il dialogo con le loro associazioni. Tale competenza era già sancita nell'Accordo di cooperazione firmato tra i Presidenti il 21 settembre 2001;

1.14. accoglie con favore la proposta della Commissione, che suggerisce l'organizzazione, da parte del Comitato, di una riunione annuale, in occasione della quale la Commissione presenti il proprio programma di lavoro alle associazioni nazionali o europee rappresentative degli enti territoriali. Inoltre, i rappresentanti regionali e locali devono avere la possibilità di esporre il loro punto di vista in merito non soltanto al programma di lavoro e agli altri piani della Commissione, ma anche a concreti progetti legislativi;

1.15. ritiene che per poter realizzare un dialogo di elevato livello qualitativo il Comitato delle regioni debba definire esso stesso i termini della propria collaborazione con le associazioni rappresentative degli enti locali e regionali. Per garantire infatti una corretta rappresentatività del CdR nella scelta delle organizzazioni che sono invitate a prendere parte al dialogo con la Commissione, si dovrebbero elaborare delle regole chiare e precise in stretta collaborazione con le organizzazioni interessate;

1.16. fa presente che tale coinvolgimento degli enti locali e regionali deve comprendere due aspetti, comportando, da un lato, la loro consultazione sistematica e continua nella fase prelegislativa e, dall'altro, il rafforzamento del ruolo dello stesso Comitato delle regioni nel processo di adozione delle decisioni politiche;

1.17. reputa che la cooperazione in rete tra gli enti territoriali e le loro associazioni, nazionali ed europee, debba tradursi in solide forme di partenariato che apportino un valore aggiunto maggiore della semplice risposta a consultazioni di tipo predecisionale.

Un dispositivo contrattuale flessibile in funzione degli obiettivi da raggiungere

Il Comitato delle regioni

1.18. ricorda che i contratti su obiettivi specifici consentono di rafforzare la coerenza territoriale e aumentare la flessibilità delle politiche a forte impatto territoriale semplificando i meccanismi legislativi europei e nazionali;

1.19. approva le proposte della Commissione europea che mirano a coinvolgere direttamente gli enti regionali, in un vero e proprio partenariato con le città e gli enti locali presenti sul loro territorio, nella definizione degli obiettivi, la gestione dei fondi comunitari e il monitoraggio dei risultati, anche attraverso contratti tripartiti tra le autorità europee, nazionali e regionali. Occorre infatti rimediare alle carenze del sistema attuale tramite l'attuazione del principio di partenariato e la creazione di accordi globali tra le regioni e le città ed enti locali presenti sul loro territorio;

1.20. ritiene in effetti che creando partenariati flessibili ed efficaci, il sistema del convenzionamento o della contrattualizzazione permetta di apportare un valore aggiunto concreto per la realizzazione in tempi brevi di obiettivi comuni chiaramente definiti, senza alterare la ripartizione delle competenze istituzionali dei partner;

1.21. apprezza la decisione della Commissione europea di avviare sperimentazioni di tipo contrattuale nei settori dello sviluppo sostenibile, dell'ambiente, dei trasporti e delle attività di R&S, e ciò per evidenziare l'apporto positivo di un metodo di lavoro che consente di ricorrere meno sistematicamente a talune norme legislative oggi applicate e di ridurre così i costi complessivi di funzionamento dell'Unione europea;

1.22. rammenta di considerarsi un portavoce delle regioni e dei comuni d'Europa nei processi decisionali comunitari. Di conseguenza, nei suoi documenti la Commissione dovrebbe evitare di attribuire al Comitato un ruolo sussidiario o di mera fornitura di liste e indirizzi delle associazioni nazionali ed europee degli enti territoriali.

L'applicazione dei principi di sussidiarietà, prossimità, proporzionalità, ecc.

Il Comitato delle regioni

1.23. sottolinea che bisogna iscrivere in modo chiaro nel nuovo trattato costituzionale dell'UE i principi di sussidiarietà, di prossimità al cittadino e di proporzionalità, e valutare e tenere in considerazione tali principi nelle altre fasi del processo legislativo dell'UE;

1.24. ritiene che non si debba limitare il campo d'applicazione dei principi di sussidiarietà, prossimità e proporzionalità ai soli settori di dialogo tra l'Unione e gli Stati membri; gli stessi principi devono infatti valere anche per tutte le politiche che rientrano nell'ambito di competenza degli enti regionali e locali;

1.25. si attende che l'osservanza di questi principi e l'introduzione di nuove forme di governance portino a un rafforzamento dinamico dei partenariati di cooperazione tra i diversi livelli di potere, che permetta di conseguire gli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale. A tal fine occorre concepire uno sviluppo equilibrato e policentrico, articolare meglio la dimensione urbana e quella rurale e migliorare il coordinamento della politica regionale con le principali politiche di settore, in particolare la politica della concorrenza e i servizi di interesse generale;

1.26. auspica l'iscrizione nei trattati costituzionali di una migliore articolazione dei compiti e delle responsabilità delle diverse sfere di governo, che applichi concretamente i principi di sussidiarietà, di prossimità e di proporzionalità.

Gli strumenti di regolazione, informazione e comunicazione

Il Comitato delle regioni

1.27. riconosce l'interesse dell'Unione a ricorrere ad agenzie europee di regolazione che affianchino o sostituiscano la Commissione nell'esercizio delle funzioni esecutive, a condizione però che ciò avvenga in settori chiaramente delimitati;

1.28. approva pertanto la proposta della Commissione europea di creare un dispositivo di inquadramento che tenga conto della diversità tra le varie agenzie;

1.29. raccomanda, nel pubblico interesse, di sottoporre tali agenzie a «un sistema efficace di vigilanza e controllo» sia tecnico-amministrativo che politico;

1.30. ribadisce il proprio appoggio alla Commissione europea per l'impulso dato allo sviluppo della sua politica d'informazione grazie alle tecnologie informatiche e al regolare aggiornamento delle informazioni fornite on line;

1.31. rammenta il proprio auspicio di avviare, sotto la propria responsabilità e in collaborazione con gli enti locali e regionali, una valida politica di comunicazione altamente decentrata per rendere le informazioni accessibili a tutti i cittadini.

2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

2.1. auspica di ottenere lo status di istituzione a pieno titolo e di vedersi riconoscere, nella nuova architettura europea, maggiori responsabilità che gli consentano d'intervenire in

modo ancor più costruttivo nei dibattiti sulla preparazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione, in modo da poter:

- concretare il Protocollo di accordo firmato con la Commissione sin dal 2001;
- esercitare correttamente la sua funzione di rappresentante degli enti locali e regionali;
- partecipare pienamente ad una migliore attuazione della governance europea.

Evoluzione del ruolo del Comitato delle regioni in materia di consultazione e dialogo tra enti territoriali

Il Comitato delle regioni

2.2. sottolinea il fatto che la politica di coesione territoriale è determinante per l'azione comunitaria agli occhi dei nostri concittadini;

2.3. rammenta il proprio desiderio di vedere la politica di coesione territoriale diventare competenza comune dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti locali e regionali;

2.4. desidera partecipare attivamente e svolgere un ruolo complementare nello sviluppo della governance a livello locale e regionale, intervenendo in particolare:

- nella concertazione con gli attori locali e nell'animazione delle piattaforme di discussione tra gli enti territoriali e la società civile;
- nell'organizzazione e nell'animazione delle reti di scambio intese a strutturare la cooperazione tra i diversi livelli territoriali, in particolare per quanto riguarda la territorializzazione delle politiche dell'Unione europea;
- nella promozione della cooperazione transnazionale e interregionale, con il sostegno di dispositivi adatti alle singole zone interessate e di nuovi strumenti per la cooperazione tra territori situati in Stati membri diversi;

2.5. si ripropone di costruire, con le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali, forme di partenariato per valorizzarne le conoscenze specifiche nei settori in cui operano e per sottoporre alle altre istituzioni europee proposte locali o regionali in fase di definizione delle politiche comunitarie contribuendo in tal modo a uno sviluppo più equilibrato del territorio comunitario e alla partecipazione delle regioni all'attuazione dell'agenda politica dell'Unione;

2.6. rinnova la proposta di prevedere nei trattati la possibilità che il CdR svolga un ruolo più importante nella consultazione degli enti locali e regionali e delle relative associazioni europee da parte della Commissione europea, in particolare agendo efficacemente da tramite per gli enti locali e regionali che intendono rivolgersi alla Corte di giustizia per denunciare un atto comunitario che reputano interferire con le loro competenze ed essere quindi contrario al principio di sussidiarietà. Nonostante ciò le regioni in cui sono rappresentati dovrebbero ottenere il diritto di adire direttamente la Corte di giustizia per la tutela del principio di sussidiarietà;

2.7. ricorda inoltre la richiesta, avanzata dal Comitato stesso, di veder riconosciuto il diritto degli enti locali e regionali di intentare un'azione presso la Corte di giustizia delle Comunità europee qualora ritengano che le loro competenze non siano rispettate dalle istituzioni dell'Unione europea.

Evoluzione in materia di rapporti di prospettiva, pareri di esperti e studi di impatto

Il Comitato delle regioni

2.8. approva l'idea di «istituire un quadro regolamentare» che consenta di mobilitare e sfruttare le conoscenze degli esperti scientifici e tecnici ricorrendo a processi evolutivi, aperti, pluralistici e ben controllati;

2.9. desidera mettere al servizio di tutti l'esperienza e il know-how di cui dispongono i suoi membri e gli enti di cui fanno parte e partecipare altresì allo scambio delle buone pratiche esistenti a livello locale e regionale nonché alla determinazione delle politiche che hanno un impatto sul territorio, sia in fase di elaborazione che di valutazione dei risultati;

2.10. desidera disporre a questo fine di mezzi che gli permettano di «svolgere un ruolo più proattivo nell'esame dell'azione comunitaria» per:

- migliorare la propria capacità di fornire pareri che siano il più possibile validi;
- mettere a disposizione delle altre istituzioni l'esperienza e la competenza dei propri membri;
- apprezzare l'impatto delle politiche europee sui territori e valutarne meglio i costi d'attuazione e l'onere finanziario che comportano per il bilancio degli enti locali e regionali;

- assicurare o coordinare la preparazione di rapporti di prospettiva onde integrare la dimensione territoriale e lo sviluppo sostenibile nelle politiche comunitarie;
- promuovere l'utilizzo di accordi e di contratti tripartiti in funzione dei diversi obiettivi specifici.

Evoluzione nel quadro dell'applicazione del principio di sussidiarietà

Il Comitato delle regioni

2.11. ricorda la proposta, presentata alla Convenzione sul futuro dell'Europa, di iscrivere nel trattato:

- una definizione chiara del principio di sussidiarietà che garantisca il rispetto delle competenze degli enti locali e regionali, le quali possono variare da un paese all'altro;
- la creazione di un sistema di controllo ex ante ed ex post che consenta di verificare l'applicazione del principio di sussidiarietà e in cui il Comitato delle regioni possa svolgere appieno il suo ruolo;

2.12. desidera poter seguire correttamente l'applicazione dei principi di sussidiarietà e prossimità e disporre perciò dei mezzi per:

- esercitare un reale potere d'indagine sull'attuazione del principio di sussidiarietà da parte dei vari attori e decisori in Europa;
- verificare concretamente la corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e di prossimità, in particolare in sede di esame delle proposte legislative che hanno un'incidenza sul territorio;
- poter adire la Corte di giustizia in caso di mancata osservanza di tali principi.

Sviluppi nella costruzione di una cittadinanza europea vera e propria

Il Comitato delle regioni

2.13. ribadisce di essere fermamente convinto che per integrare efficacemente le diverse forme di organizzazione territoriale dei paesi dell'Unione occorre radicare la democrazia locale nel territorio e avvicinare l'azione pubblica al cittadino;

2.14. intende assumersi pienamente il ruolo di tramite e di portavoce degli enti locali e regionali per vigilare sul rispetto delle tradizioni e delle specificità dei loro territori e contribuire a ridurre l'attuale deficit democratico;

2.15. ritiene di dover essere in grado di apportare un contributo specifico alla costruzione di una vera e propria cittadinanza europea;

- partecipando all'informazione dei cittadini;
- facilitando la loro partecipazione al processo decisionale;
- sviluppando la democrazia partecipativa;

2.16. chiede che alla prossima Conferenza intergovernativa vengano riconosciute le sue attribuzioni e competenze fondamentali e si dichiara pronto a esercitarle per contribuire al miglioramento della governance europea.

Bruxelles, 2 luglio 2003.

*Il Presidente
del Comitato delle regioni
Albert BORE*

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea»

(2003/C 256/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea» (COM(2002) 511 def.);

vista la decisione della Commissione, del 22 ottobre 2002, di consultare il Comitato delle regioni su questo argomento, conformemente al disposto dell'articolo 265, 1° comma del trattato CE;

vista la decisione del Presidente, del 23 settembre 2002, di affidare alla commissione Sviluppo sostenibile l'incarico di preparare i lavori;

vista la comunicazione della Commissione sulla strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (COM(2001) 264 def.);

visto il documento del sottocomitato Acquacoltura del comitato Pesca della FAO, la cui riunione si è svolta a Pechino (Repubblica popolare cinese) dal 18 al 22 aprile 2002;

visto il proprio parere del 14 novembre 2001 in merito al «Libro verde sul futuro della politica comune della pesca» (COM(2001) 135 def.) (CdR 153/2001 fin) ⁽¹⁾;

visto il proprio parere in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura» (COM(1999) 55 def. — 1999/0047(CNS)) (CdR 182/1999 fin) ⁽²⁾;

visto il proprio parere in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione sulla riforma della politica comune della pesca (calendario)» (COM(2002) 181 def. — 2002/2174 (COS) CdR 189/2002 fin) ⁽³⁾,

⁽¹⁾ GU C 107 del 3.5.2002, pag. 44.

⁽²⁾ GU C 374 del 23.12.1999, pag. 71.

⁽³⁾ GU C 128 del 29.5.2003, pag. 6.