

Parere del Comitato delle regioni sul tema Le autonomie locali e regionali in Russia e lo sviluppo della cooperazione fra questo paese e l'UE

(2005/C 71/03)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione, presa dal proprio Ufficio di presidenza il 19 marzo 2004, conformemente all'art. 265, quinto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di affidare alla commissione Relazioni esterne il compito di stilare un parere d'iniziativa sul tema *Le autonomie regionali e locali in Russia e lo sviluppo della cooperazione fra questo paese e l'UE*,

vista la dichiarazione rilasciata dal Presidente della Federazione russa V. PUTIN in occasione dell'incontro annuale fra responsabili della Federazione russa ed esponenti di punta del mondo imprenditoriale e degli enti locali, svoltosi il 1° luglio 2004: questo intervento offre la base per lo sviluppo di un dialogo permanente fra gli enti regionali e locali russi e i loro omologhi dell'Unione europea,

visto il vertice UE-Russia del 21 maggio 2004,

visto il protocollo dell'Accordo di partenariato e cooperazione siglato dall'UE e dalla Russia il 27 aprile 2004 per estendere l'accordo ai 10 nuovi Stati membri dell'UE a partire dal 1° maggio 2004,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle relazioni con la Russia del 10 febbraio 2004 (COM(2004) 106 def.), con la quale la Commissione propone una serie di misure volte a migliorare l'efficacia delle relazioni fra l'UE e tale paese,

vista la relazione del Parlamento europeo A5-0053/2004 def., del 2 febbraio 2004, recante una proposta di raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio sulle relazioni tra l'Unione europea e la Russia,

visto il vertice svoltosi a Roma nel novembre 2003,

visto il proprio parere in merito al Secondo piano d'azione sulla dimensione nordica (2004-2006) COM(2003) 343 def., adottato il 9 ottobre 2003 (CdR 102/2003 fin) ⁽¹⁾,

vista la Legge federale n. 131-FZ del 6 ottobre 2003 riguardante i principi organizzativi generali che governano le autonomie locali nella Federazione russa e la sua attuale applicazione,

vista la creazione dei quattro «spazi comuni» fra l'Unione europea e la Federazione russa, convenuta al vertice di San Pietroburgo del giugno 2003,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Partenariato strategico UE-Russia: le prossime tappe*, del 20 marzo 2002 (CES 354/2002),

vista la lettera d'intenti, del 30 marzo 2001, sulla cooperazione tra il consiglio della Federazione dell'assemblea federale della Federazione russa e il Comitato delle regioni dell'Unione europea,

vista la «strategia comune dell'UE nei confronti della Russia» del 1999, che ha impostato le grandi linee della politica dell'UE circa le relazioni con la Federazione russa,

vista la Carta europea dell'autonomia locale, ratificata dalla Federazione russa nel 1998,

visto l'Accordo di partenariato e cooperazione fra l'UE e la Russia del 1997,

visto l'autorevole intervento di Alexander SONGAL, capo del dipartimento Relazioni internazionali della Duma regionale di Kaliningrad, nonché il successivo dibattito svoltosi durante la riunione della commissione RELEX del 5 settembre 2003,

visti l'autorevole intervento di Alexander VIKTOROVICH USS, presidente dell'assemblea del territorio di Krasnojarsk e membro del direttivo dell'associazione interregionale «Accordo siberiano», nonché il successivo dibattito durante la riunione tenuta dalla commissione RELEX il 17 settembre 2004,

⁽¹⁾ GU C 23 del 27.1.2004, pag. 27.

visto il progetto di parere (CdR 105/2004 riv. 1) adottato il 17 settembre 2004 dalla commissione Relazioni esterne (relatore: Lars ABEL, membro del consiglio provinciale di Copenaghen (DK/PPE)),

considerando quanto segue:

- 1) Il CdR ritiene che per essere forti gli enti locali e regionali debbano fondare il loro operato sul principio della legittimità democratica e della responsabilizzazione dei rispettivi organi.

Esso esorta pertanto le amministrazioni pubbliche di tutti gli Stati europei a sviluppare e ampliare il principio dell'autonomia locale conformemente alla Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985, evitando di limitare in alcun modo la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica locale e regionale.

- 2) Con l'allargamento dell'Unione europea la frontiera comune con la Russia è divenuta decisamente più importante. Dovendo assicurare buone relazioni con la Russia, che è il maggiore Stato limitrofo, l'Unione europea deve appoggiare la realizzazione di riforme di governo positive in questo paese, a livello non solo nazionale, ma anche regionale e locale. È effettivamente nel suo interesse adoperarsi per una Russia aperta, stabile e democratica, che sia un partner strategico e difenda i valori comuni, prosegua il lavoro di riforma, adempia agli impegni assunti e insieme all'Unione europea assolva un ruolo costruttivo nei confronti dei Nuovi stati indipendenti.
- 3) Un vero partenariato deve poggiare su una strategia e un calendario concreti che diano forma e sostanza alle dichiarazioni politiche. Occorrono appunto provvedimenti pratici e concreti che consentano di far veramente fronte ai cambiamenti e ai nuovi problemi che si profilano per effetto dell'allargamento dell'Unione europea e dei rapporti con la Russia.

È importante assicurare la crescita a livello locale e regionale come presupposto per la prosperità futura e adattare lo sviluppo alle diverse situazioni riscontrabili a livello decentrato. L'istruzione e la formazione, l'ambiente, i trasporti, il sostegno alle imprese mediante la cooperazione pubblico/privato, i servizi sociali e sanitari sono tutti elementi chiave dello sviluppo regionale, atti a contribuire alla crescita sia in Russia che nell'Unione europea e a rafforzare la cooperazione fra gli enti regionali e locali.

- 4) L'Unione europea deve anche prestare attenzione alle aree rientranti nella cosiddetta «dimensione nordica», in cui è particolarmente sentita la necessità di sviluppo e crescita: basti pensare alla Russia nord-occidentale, e in particolare alla regione di Kaliningrad e alle zone artiche della Russia. È importante in tale contesto tener presenti le condizioni climatiche particolarmente difficili, che incidono sullo sviluppo economico, sulla formazione, sulla sanità e sull'ambiente.
- 5) Il Comitato intende concentrarsi sugli ambiti d'intervento di competenza degli enti regionali e locali. In effetti, mentre lo Stato si occupa di problemi di carattere più generale, che interessano la società tutta intera, l'azione degli enti regionali e locali si concentra in ambiti che interessano alcuni settori della società e che toccano più da vicino la vita quotidiana dei cittadini.
- 6) La partecipazione attiva del Comitato privilegerà i problemi concreti che possono essere risolti mediante una collaborazione pratica fra responsabili locali e regionali europei e russi. Sviluppando la cooperazione a livello regionale e locale l'Unione europea può contribuire ad una maggiore diversificazione dell'economia russa, che è il presupposto per poter incentivare ulteriormente gli investimenti diretti dall'estero, necessari per rinnovare il capitale fisso e le infrastrutture. Il Comitato fa presente che nell'analisi ripresa nel documento COM(2004) 106 def. del 10 febbraio 2004 la Commissione indica che occorrerà un impegno costante per riformare l'amministrazione, il settore finanziario, l'edilizia, i servizi locali, la sanità e la formazione. Accelerando le necessarie riforme strutturali, sociali e istituzionali in Russia si potranno migliorare il clima economico e gli investimenti, nonché accrescere la produttività del settore manifatturiero.
- 7) Attraverso una stretta collaborazione su progetti specifici l'Unione europea può contribuire all'attuazione equilibrata della riforma dell'amministrazione e dei servizi pubblici, a livello sia federale che regionale. Collaborando alla realizzazione di tali progetti l'Unione europea può anche contribuire al rafforzamento del capitale umano attraverso miglioramenti in settori specifici. Essa deve anche incoraggiare costantemente i contatti interpersonali sul campo fra cittadini di paesi diversi, fra l'altro con partenariati nell'ambito dell'istruzione e della formazione,

ha adottato il seguente parere in data 17 novembre 2004, nel corso della 57a a sessione plenaria.

1. Osservazioni del Comitato delle regioni

IL COMITATO DELLE REGIONI

1.1 **constata** che, alla luce delle conclusioni della riunione tenuta dal consiglio permanente di partenariato nell'aprile 2004, l'Accordo di partenariato e cooperazione fra l'UE e la Russia (PCA) continua a costituire una base importante e stabile per lo sviluppo della collaborazione fra le due parti. L'Accordo definisce il quadro della cooperazione bilaterale e prevede la creazione degli organi più necessari per discutere e decidere sui temi di comune interesse a tutti i livelli, nonché per lo scambio di informazioni e la composizione delle controversie;

1.2 **è disposto** a contribuire in maniera costruttiva ai lavori per realizzare e sviluppare i quattro spazi definiti al vertice di St. Pietroburgo nel maggio 2003: uno spazio economico comune, uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, uno spazio comune di collaborazione per la sicurezza esterna e, infine, uno spazio comune per la ricerca, l'istruzione e la cultura;

1.3 **ritiene** che numerosi elementi di questi quattro spazi interessino naturalmente gli enti regionali e locali. Auspica di essere associato direttamente ai lavori per sviluppare i quattro spazi comuni negli ambiti rientranti nelle sue competenze e altresì nei settori in cui viene applicato il metodo aperto di coordinamento;

1.4 **si compiace** che la lettera d'intenti fra lo stesso Comitato delle regioni e la Russia abbia evidenziato ambiti specifici per la collaborazione a livello regionale e locale;

1.5 **attende con vivo interesse** l'entrata in vigore, prevista per il 2006, della riforma della legislazione federale sulle competenze degli enti regionali e locali in Russia. Prevede che si tratterà di uno sviluppo positivo per le possibilità di collaborazione fra gli enti territoriali dell'UE e della Russia, soprattutto in quanto chiarirà le competenze in materia di cooperazione transfrontaliera; alla luce della comunicazione costante tra il Consiglio d'Europa e la Russia, il CdR confida pienamente nel rispetto dei principi della Carta dell'autonomia locale anche in relazione alle proposte legislative recentemente avanzate in Russia;

1.6 **si compiace** dell'importanza assegnata alla cooperazione fra gli enti regionali e locali della Russia e dell'UE: in questo modo si punta infatti sulle possibilità di risolvere problemi comuni a livello decentrato, a contatto con i cittadini;

1.7 **ritiene** che lo scambio d'informazioni e di migliori pratiche a livello regionale e locale promuova la democrazia e lo sviluppo socioeconomico;

1.8 **rileva con soddisfazione** che i risultati positivi dei progetti realizzati congiuntamente dagli enti regionali e locali dell'UE e della Russia rafforzano la volontà di una collaborazione efficace;

1.9 **sottolinea** che la nozione di proprietà comune dei progetti costituisce un presupposto importante e necessario per una collaborazione duratura fra enti territoriali.

2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

IL COMITATO

2.1 **Priorità e processi decisionali preminenti a livello regionale e locale**

2.1.1 **invita** l'UE e la Russia a collaborare a livello decentrato negli ambiti di comune interesse. La lettera d'intenti fra il Comitato delle regioni e la Russia prevede svariati ambiti di collaborazione, con possibilità di iniziative concrete in materia di cultura, questioni sociali, economia regionale, ambiente, trasporti, agricoltura, ricerca e sviluppo. *Grosso modo*, tutti questi settori rientrano in buona parte nelle competenze degli enti territoriali in materia di sviluppo regionale e locale;

2.1.2 **ritiene** che la sanità, e in particolare la sanità pubblica, siano aspetti essenziali per il potenziale di crescita della società e costituiscano quindi un importante settore di competenza per gli enti regionali e locali. Per quanto non sia menzionata espressamente nella lettera d'intenti, la sanità è in ogni caso legata all'ambito sociale: essa influisce direttamente e indirettamente su altri settori, per i quali rappresenta dunque un fattore chiave, e contribuisce a creare e a mantenere una società stabile;

2.1.3 **auspica** di poter mettere a punto, con l'assistenza pratica della Commissione europea, in conformità con l'Accordo di partenariato e cooperazione fra l'UE e la Russia (PCA) e in collaborazione con i rappresentanti degli enti regionali e locali russi, un nuovo strumento, un accordo *standard* sotto forma di Memorandum d'intesa, con relative linee direttrici, che possa fungere da base per accordi di collaborazione concreti fra gli enti regionali e locali degli Stati membri dell'UE e i loro omologhi dell'intera Russia. Ciò offre agli enti regionali e locali dell'UE e della Russia prospettive interessanti e motivanti, che potranno rafforzare un importante processo *bottom-up* e rimuovere molti ostacoli burocratici;

2.1.4 **sollecita** gli enti decentrati dell'UE e della Russia ad avviare insieme iniziative di collaborazione concreta, come pure progetti e partenariati negli ambiti di cooperazione specificamente menzionati nella lettera d'intenti fra il Comitato delle regioni e la Russia. L'elenco dei settori di collaborazione non è esauriente e può essere integrato in funzione delle esigenze dei singoli enti regionali e locali europei e russi;

2.1.5 **suggerisce** che tutti gli accordi contemplino obiettivi e linee guida ben definiti per la messa a punto di piani d'azione e di lavoro precisando inoltre criteri di finanziamento, regole e scadenze per la valutazione delle basi dell'accordo;

2.1.6 **auspica** che s'intensifichi lo scambio d'informazioni e dei risultati conseguiti grazie alle buone pratiche nei settori d'intervento, e ciò nell'interesse della società tutta intera. La commissione Relazioni esterne del Comitato delle regioni è favorevole a regolari scambi di vedute sulla Russia per fare il punto della cooperazione e delle relazioni fra l'UE e la Russia, soprattutto per quanto riguarda gli ambiti di competenza propri agli enti regionali e locali;

2.1.7 **è favorevole** alla creazione di un forum permanente nel cui ambito i responsabili politici regionali e locali di entrambe le parti possano discutere temi d'interesse comune, come le prospettive della nuova politica europea di prossimità a livello regionale e locale, e iniziative concrete riguardanti gli enti territoriali, allo scopo di sottoporre alla Commissione europea e al governo russo delle proposte per un futuro rafforzamento della cooperazione fra l'UE e la Russia. Rammenta le esperienze positive maturate con la «Tavola rotonda» industriale UE-Russia creata nel 1997;

2.1.8 **ritiene** che lo scambio di esperienze e d'informazioni fra il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo possa contribuire ad una migliore comprensione fra l'UE e la Russia in ambiti di comune interesse e al tempo stesso accrescere la possibilità d'iniziativa concrete nel quadro delle relazioni con la Russia, eventualmente sotto forma di *workshop*, seminari, incontri e conferenze, visto che entrambe le parti desiderano contribuire a una più stretta collaborazione fra l'UE e la Russia.

2.2 Cooperazione interregionale, presente e futura

2.2.1 **sottolinea** l'importanza della prima fase del nuovo programma di prossimità, che stando al calendario dovrebbe essere realizzata nel periodo 2004-2006, e che si spera si rivelerà uno strumento idoneo a promuovere una migliore e più agevole cooperazione transfrontaliera fra l'UE e la Russia, che sia coronata da risultati concreti. Riconosce pertanto l'importanza del nuovo programma indicativo per la cooperazione regionale di Tacis e del programma indicativo nazionale per la Russia, i quali espongono in maniera più dettagliata la reazione dell'Unione europea ed evidenziano gli obiettivi e le priorità per il periodo 2004-2006;

2.2.2 **auspica** un nuovo strumento comune di prossimità e di partenariato per il periodo 2007-2013, in vista di una costante collaborazione interregionale fra l'UE e i paesi terzi limitrofi, che preveda termini di candidatura, procedure e metodi di rendicontazione comuni;

2.2.3 **auspica vivamente** che la Russia contribuisca e partecipi a uno strumento comune di finanziamento, basato su iniziative e proprietà comuni, in modo che tanto l'UE quanto la Russia abbiano un interesse concreto a una maggiore cooperazione;

2.2.4 **sottolinea** l'importanza dell'idea dei gemellaggi a livello regionale e locale per lo scambio di esperienze in taluni ambiti d'intervento specifici;

2.2.5 **fa presente** l'importanza di avviare e sviluppare la collaborazione soprattutto nell'ambito della cultura e dell'istruzione, il quale è particolarmente imperniato sulle attività, le tradizioni e le specificità culturali regionali e locali.

2.3 La dimensione nordica nell'UE e in Russia: Kaliningrad, le regioni nordoccidentali della Russia e le zone al circolo polare

2.3.1 **sottolinea** che le regioni russe immediatamente alla frontiera con l'UE sono le prime ad essere influenzate dalle relazioni internazionali fra l'UE e la Russia. Ne consegue che la Russia nordoccidentale costituisce, insieme alla zona di Kaliningrad, parte integrante della dimensione nordica dell'UE;

2.3.2 **fa presente** l'importanza del Secondo programma d'azione sulla dimensione nordica, che dà a tutte le parti interessate la possibilità di partecipare a progetti comuni, collaborazioni e scambi di migliori pratiche negli ambiti specificati dal programma d'azione. Se si vuole che la dimensione nordica, intesa come area geografica, possa conoscere uno sviluppo socioeconomico vantaggioso per l'intera UE, è inoltre importante stanziare fondi per l'attuazione del contenuto concreto del programma d'azione assicurando che siano facilmente accessibili;

2.3.3 **richiama l'attenzione** sullo statuto particolare della regione di Kaliningrad, in quanto zona economica speciale, e **fa presente** al tempo stesso la possibilità di una cooperazione transfrontaliera con i paesi che confinano direttamente con Kaliningrad, e che pertanto hanno i medesimi problemi e opportunità della regione;

2.3.4 **auspica** che i progetti fra Kaliningrad e l'UE vengano tenuti nella debita considerazione nelle modalità di finanziamento adottate per il piano d'azione sulla dimensione nordica, in modo da porre le basi per una collaborazione tecnica transfrontaliera a livello regionale e locale;

2.3.5 **propone** che l'UE e la Russia si concentrino sulle regioni della dimensione nordica che sono difficilmente accessibili e che, presentando un clima inclemente, incontrano talvolta problemi per quanto riguarda lo sviluppo e la sostenibilità ambientale, la promozione delle attività economiche, i servizi sociali, la sanità e il comparto dell'istruzione e della formazione. Tale situazione è imputabile al clima rigido, alle grandi estensioni dotate di scarse infrastrutture e all'ancor più scarsa popolazione: si citeranno a questo proposito la nozione di *arctic window*, o finestra sull'Artico, e le relazioni fra i 16 paesi e regioni delle zone artiche e semiartiche intorno al Circolo polare;

2.3.6 **rammenta** che lo stesso Comitato delle regioni ritiene di poter assumere naturalmente un ruolo centrale nella creazione di un organo consultivo dotato di una funzione aggregante e di coordinamento, che riunisca rappresentanti degli enti regionali e locali di tutte le zone che rientrano nella cosiddetta dimensione nordica.

Bruxelles, 17 novembre 2004.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Peter STRAUB

ALLEGATO

Lettera di intenti**sulla cooperazione tra il consiglio della Federazione dell'assemblea federale della Federazione russa e il Comitato delle regioni dell'Unione europea**

Nel quadro dell'approfondimento delle relazioni tra il consiglio della Federazione dell'assemblea federale russa e il Comitato delle regioni dell'Unione europea, accogliamo con favore la volontà dei rispettivi Presidenti di intensificare il dialogo per incoraggiare lo scambio di informazioni in materia regionale e locale.

A nome del consiglio della Federazione russa e del Comitato delle regioni dell'Unione europea, riconosciamo che il processo di globalizzazione sta creando un mondo sempre più aperto e accessibile a tutti.

Consapevoli del valore di una conoscenza approfondita delle caratteristiche e delle particolarità di entrambe le parti, riconosciamo l'importanza e la necessità di intessere buone relazioni tra il consiglio della Federazione russa e il Comitato delle regioni dell'Unione europea.

In tal senso, accogliamo con favore l'avvio di un ampio scambio di informazioni per garantire che i cittadini siano maggiormente coinvolti nel processo decisionale a livello regionale e locale. È importante conoscere meglio i propri interlocutori.

Esprimiamo la nostra volontà comune di incoraggiare lo sviluppo delle relazioni nei seguenti settori prioritari:

- cultura,
- vita sociale,
- economia regionale,
- ambiente,
- sviluppo rurale e urbano,
- trasporti locali e regionali,
- agricoltura,
- ricerca,
- formazione dei quadri dirigenti.

Ci impegniamo a rafforzare i legami tra il Comitato delle regioni dell'Unione europea e il consiglio della Federazione russa nella prospettiva di un ravvicinamento tra i cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa.

Mosca, 30 marzo 2001.

Presidente
del Comitato delle regioni dell'Unione europea
Jos CHABERT

Presidente
del Consiglio della Federazione russa
Yegor STROEV
