

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione
«Un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche»**

COM(2004) 343 def.

(2005/C 294/05)

La Commissione, in data 27 maggio 2004, 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 della Commissione Un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 giugno 2005, sulla base del progetto predisposto dalla relatrice LÓPEZ ALMENDÁRIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 luglio 2005, nel corso della 419a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 62 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 aveva invitato la Commissione a presentare una strategia globale e coerente relativa alle caratteristiche delle regioni ultraperiferiche e gli strumenti per farvi fronte. In risposta a tale richiesta, il 26 maggio 2004 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata *Un partenariato più forte per le regioni ultraperiferiche* ⁽¹⁾.

1.2 L'invito del Consiglio europeo, giunto alla vigilia dell'ampliamento dell'UE e nel contesto della crescente globalizzazione, rappresentava un'iniziativa importante per la definizione di una strategia globale a favore dello sviluppo delle regioni ultraperiferiche (RUP), basata sull'applicazione dell'articolo 299, paragrafo 2, del Trattato.

1.3 Il 29 maggio 2002, poco prima del Consiglio europeo di Siviglia, il Comitato economico e sociale europeo aveva adottato un parere d'iniziativa sul tema *Una strategia per il futuro delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea* ⁽²⁾, in cui proponeva di elaborare una strategia globale a favore di dette regioni, indicandone i principi, gli obiettivi e gli strumenti disponibili e fissando un calendario per l'adozione delle relative misure.

1.4 Allo scopo di rilanciare una politica globale e coerente per le regioni ultraperiferiche, nel giugno 2003 i governi regionali e gli Stati membri interessati hanno presentato delle note in cui sottolineavano l'importanza delle caratteristiche specifiche che contraddistinguono le regioni ultraperiferiche rispetto alle altre regioni europee.

1.5 Il progetto di Trattato costituzionale ribadisce, agli articoli III-424 e IV-440, paragrafo 2, lo specifico riconoscimento giuridico delle regioni ultraperiferiche e aggiunge agli obiettivi di coesione economica e sociale un nuovo obiettivo di coesione territoriale.

⁽¹⁾ COM(2004) 343 def.

⁽²⁾ GU C 221 del 17.9.2002, pag. 10 (relatrice: LÓPEZ ALMENDÁRIZ).

2. Sintesi del documento della Commissione

2.1 La Commissione europea propone un partenariato rafforzato con le regioni ultraperiferiche dell'Unione. La nuova strategia si iscrive nel quadro della riforma della politica europea di coesione per il periodo 2007-2013 e contempla tre assi prioritari:

— **competitività:** migliorare la competitività delle RUP mediante la creazione e lo sviluppo di condizioni economiche favorevoli all'insediamento delle imprese,

— **accessibilità:** rafforzare gli sforzi di coesione a vantaggio delle regioni ultraperiferiche per ridurre le difficoltà connesse alla lontananza, quali la frammentazione in arcipelaghi o l'isolamento in regioni poco accessibili. La riduzione di tali svantaggi e dei costi supplementari di produzione delle regioni ultraperiferiche rappresenta infatti una delle principali priorità dell'azione dell'Unione a favore di tali regioni,

— **inserimento regionale:** le regioni ultraperiferiche e i paesi terzi limitrofi condividono lo stesso contesto regionale, il che rappresenta una condizione favorevole allo sviluppo degli scambi di beni e servizi. Per tale motivo occorre promuovere l'inserimento delle RUP nell'ambiente geografico circostante.

2.2 La Commissione indica due risposte specifiche per consentire alle regioni ultraperiferiche di sviluppare tutte le loro potenzialità:

— **il programma specifico di compensazione degli svantaggi.** Finanziato dal FESR per il periodo 2007-2013, esso è destinato a ridurre gli svantaggi specifici che gravano sull'economia delle regioni ultraperiferiche e che sono elencati all'articolo 299, paragrafo 2, del Trattato CE: grande distanza, insularità, superficie ridotta, topografia e clima difficili, dipendenza economica da un numero limitato di prodotti,

— **il piano d'azione Grande vicinato** si prefigge di ampliare la naturale sfera di influenza socioeconomica (anche per trattare i problemi legati ai flussi migratori) e culturale delle regioni ultraperiferiche. Si tratta di ridurre le barriere che limitano le possibilità di scambi con il centro geografico di tali regioni, le quali sono molto distanti dall'Europa continentale ma assai vicine ai mercati geografici di Caraibi, America e Africa. Il piano d'azione «Grande vicinato» prevede misure non soltanto in materia commerciale e doganale, ma anche nell'ambito della cooperazione transnazionale e transfrontaliera.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato è lieto che il progetto di Trattato costituzionale abbia ribadito, agli articoli III-424 e IV-440, paragrafo 2, il riconoscimento specifico delle RUP al massimo livello legislativo, sottolineando così il carattere eccezionale delle regioni ultraperiferiche e fornendo mezzi legislativi e regolamentari tali da poter servire come strumenti orizzontali per la modulazione delle politiche comuni in tali regioni.

3.2 Il Comitato esprime inoltre soddisfazione per la capacità dell'Unione di rispondere alle specifiche necessità regionali, riconoscendo in particolare le caratteristiche delle regioni ultraperiferiche all'interno dell'Unione e la loro differenza rispetto ad altri territori caratterizzati da svantaggi geografici o demografici.

3.3 Il Comitato si compiace che la Commissione europea abbia accolto favorevolmente la sua raccomandazione, formulata nel parere *Una strategia per il futuro delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea*, di potenziare il gruppo interservizi RUP dotandolo di maggiori risorse umane, attraverso la creazione di un'unità specifica all'interno della DG REGIO, e spera che la funzione di coordinamento tra i diversi servizi non incontri ostacoli.

3.4 Il Comitato accoglie con soddisfazione il riconoscimento, da parte della Commissione, del fatto che lo status speciale delle regioni ultraperiferiche si fonda sui principi di uguaglianza e di proporzionalità. Ciò consente un trattamento differenziato di dette regioni in funzione della loro situazione particolare, affinché i cittadini delle regioni ultraperiferiche possano fruire delle stesse opportunità concesse agli altri cittadini dell'Unione.

3.5 Il Comitato nota inoltre con favore la constatazione della Commissione secondo cui l'insieme di svantaggi permanenti di cui soffrono le regioni ultraperiferiche è causa di costi aggiuntivi in materia di approvvigionamento di energia e soprattutto di prodotti agricoli destinati al consumo locale. Tali costi sono imputabili, tra le altre cose, alle seguenti difficoltà:

- dimensioni limitate dei mercati,
- lontananza dai mercati principali,

- mancanza di economie di scala al livello della produzione e necessità per le imprese di disporre di giacenze consistenti,
- durata limitata di ammortamento dei beni, il che implica l'esigenza di assoggettare gli impianti a norme di sicurezza più severe o di sostituirli più frequentemente (difficoltà legate al clima e alla topografia),
- problemi di sovradimensionamento degli strumenti di produzione legati all'organizzazione tecnologica della produzione e della distribuzione,
- mancanza di manodopera qualificata dovuta all'esiguità del mercato del lavoro e alle difficoltà di accesso al mercato del lavoro continentale,
- costi aggiuntivi dell'approvvigionamento di energia e dei prodotti agricoli destinati al consumo locale,
- mancanza di accesso ai collegamenti ad alta velocità e alle reti di telecomunicazioni, e costi aggiuntivi dei servizi di comunicazione elettronica,
- problemi nell'organizzare la promozione delle produzioni locali al di fuori della regione,
- ostacoli legati all'osservanza delle norme ambientali,
- doppia insularità, vale a dire la frammentazione territoriale di alcune RUP, che a loro volta si compongono di diverse isole.

3.6 Il Comitato concorda con la Commissione quando afferma che occorre inserire le regioni ultraperiferiche nelle strategie di Lisbona e Göteborg al fine di potenziare l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. Raccomanda pertanto di sfruttarne le potenzialità nell'ambito della società della conoscenza.

3.7 Il Comitato ritiene che il settore del turismo fornisca, grazie al suo dinamismo, un importante valore aggiunto che contribuisce a rafforzare la competitività delle regioni ultraperiferiche sul piano economico. Non bisogna tuttavia favorire uno sviluppo esagerato di detto settore, in quanto ciò potrebbe determinare squilibri o effetti negativi sulla sostenibilità ambientale di queste regioni.

4. Osservazioni specifiche sulla comunicazione della Commissione

4.1 Il Comitato approva che la Commissione abbia ripreso nella comunicazione alcune delle raccomandazioni formulate nel precedente parere d'iniziativa,⁽³⁾ pur rammaricandosi che altre osservazioni non siano state prese in considerazione.

⁽³⁾ GU C 221 del 17.9.2002.

4.2 Il Comitato desidera sottolineare che la posizione comune delle regioni ultraperiferiche e dei relativi Stati circa l'inserimento di tali regioni nella futura politica di coesione proponeva l'ammissibilità automatica all'ex obiettivo 1 (l'attuale obiettivo «Convergenza») quale sistema migliore per far fronte alla loro situazione specifica, garantendo in tal modo l'uniformità di trattamento di dette regioni e le risorse finanziarie necessarie per far fronte ai loro svantaggi permanenti.

4.3 Il Comitato osserva che la Commissione ha optato per una proposta alternativa che prevede l'applicazione alle regioni ultraperiferiche del quadro generale della politica di coesione e al tempo stesso la creazione di due strumenti specifici: un programma per la compensazione degli svantaggi delle RUP e il piano d'azione «Grande vicinato».

4.4 Il Comitato nota l'assenza di un riferimento esplicito alla portata giuridica del nuovo articolo III-424 del progetto di Trattato costituzionale ⁽⁴⁾.

4.5 Si rammarica inoltre che la Commissione, nella sua strategia a favore delle zone ultraperiferiche, abbia assegnato un ruolo centrale e quasi esclusivo alla politica di coesione, trascurando di prendere in considerazione altri ambiti settoriali.

4.6 Il Comitato spera che i progressi realizzati nella definizione delle caratteristiche di tali regioni e nel riconoscimento dell'inadeguatezza di alcune politiche settoriali possano tradursi in una strategia orizzontale per le regioni ultraperiferiche, la quale tenga conto dell'esistenza di una realtà specifica e differente all'interno del territorio comunitario.

4.7 Ritiene pertanto che la scarsa attenzione attribuita al ruolo delle altre politiche comunitarie impedisca di parlare in senso stretto di una strategia globale e coerente a favore delle regioni ultraperiferiche, quale invece era stata richiesta dal Consiglio europeo di Siviglia.

⁽⁴⁾ «Articolo III-424 - Tenuto conto della situazione socioeconomica strutturale della Guadalupa, della Guayana francese, della Martinica, della Riunione, delle Azzorre, di Madera e delle isole Canarie, aggravata dalla grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta leggi, leggi quadro, regolamenti e decisioni volti, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione della Costituzione a tali regioni, ivi comprese politiche comuni. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

Gli atti di cui al primo comma riguardano in particolare le politiche doganali e commerciali, la politica fiscale, le zone franche, le politiche in materia di agricoltura e di pesca, le condizioni di rifornimento di materie prime e di beni di consumo primari, gli aiuti di Stato e le condizioni di accesso ai fondi a finalità strutturale e ai programmi orizzontali dell'Unione.

Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, compresi il mercato interno e le politiche comuni».

4.8 Il Comitato si rammarica per questa omissione, specie nel capitolo dedicato all'agricoltura, in quanto non permette di dare risposta a numerosi problemi delle regioni ultraperiferiche che esigono una soluzione rapida.

4.9 Il Comitato deplora inoltre l'assenza di disposizioni in materia di politica dell'immigrazione atte a risolvere i problemi spinosi cui devono far fronte costantemente alcune delle regioni ultraperiferiche, e chiede che la futura politica dell'immigrazione tenga conto delle specificità delle RUP.

4.10 Il Comitato esprime riserve sull'opportunità di applicare alle regioni ultraperiferiche i criteri generali di ammissibilità stabiliti dalla politica di coesione. Ritiene infatti che le RUP non dispongano di infrastrutture di base adeguate e non presentino le condizioni di competitività necessarie per conseguire gli obiettivi di Lisbona e di Göteborg.

4.11 Il CESE osserva che la strategia proposta dalla Commissione per le regioni ultraperiferiche si basa quasi esclusivamente su due strumenti specifici: il programma per la compensazione degli svantaggi permanenti e il piano d'azione «Grande vicinato» ⁽⁵⁾.

4.12 Si compiace infine che, nel quadro del nuovo obiettivo 3 del FESR «Cooperazione territoriale europea», le RUP siano ammissibili a titolo non solo della cooperazione transnazionale ma anche di quella transfrontaliera, e ritiene tale estensione essenziale per l'integrazione di dette regioni nel rispettivo contesto geografico.

5. Raccomandazioni

5.1 Il Comitato ritiene che la Commissione europea debba elaborare una strategia globale per le regioni ultraperiferiche mettendo a disposizione le risorse necessarie per la sua attuazione, conformemente agli impegni presi nella relazione del marzo 2000 e citati nelle conclusioni del Consiglio di Siviglia del giugno 2002. Pertanto è opportuno mettere in chiaro che l'attuale articolo 299, paragrafo 2, del Trattato, corrispondente al futuro articolo III-424 della Costituzione, è la base giuridica unica e comune di tutte le misure destinate alle regioni ultraperiferiche, sia che queste ultime presuppongano una deroga allo stesso Trattato sia che implicino modifiche o adeguamenti del diritto derivato.

5.2 Per tutti questi motivi, il Comitato ritiene necessario e opportuno formulare una serie di raccomandazioni, invitando la Commissione a:

⁽⁵⁾ Cfr. nota 1.

5.2.1 prevedere la non applicazione alle regioni ultraperiferiche dei criteri generali di ammissibilità stabiliti dalla politica di coesione, in quanto soluzione più adeguata per far fronte agli svantaggi permanenti di cui queste soffrono e garantire inoltre l'uniformità di trattamento;

5.2.2 assegnare ai due strumenti specifici proposti sufficienti risorse economiche affinché possano rispondere alle esigenze e ai problemi di tutte le RUP;

5.2.3 non lesinare sforzi o risorse per dotare di contenuto il piano d'azione «Grande vicinato» mediante un coordinamento efficace e coerente con la politica di sviluppo dell'UE e, in particolare, con le disposizioni dell'Accordo di Cotonou, con i programmi MEDA (paesi della sponda meridionale del Mediterraneo e del Medio Oriente) e ALA (paesi dell'America Latina e dell'Asia) e con gli altri programmi e iniziative comunitarie che saranno intrapresi in futuro con altre regioni del mondo;

5.2.4 preservare gli interessi dell'intero settore comunitario delle banane in vista del futuro cambiamento di regime previsto nel quadro di detta OCM, migliorando l'attuale equilibrio del mercato affinché i produttori dei paesi meno avanzati possano accedere al mercato comunitario e a quello mondiale compatibilmente con il mantenimento del reddito dei produttori comunitari e dell'occupazione, attraverso la fissazione di un dazio adeguato e sufficientemente elevato per garantire il futuro di questo settore;

5.2.5 tener conto dell'esito dei negoziati OMC al momento di fissare il livello del dazio unico, proponendo, se necessario, misure atte a garantire l'occupazione e il reddito dei produttori comunitari di banane. Tali misure potrebbero consistere in un miglioramento dei meccanismi previsti dal sistema di sostegno interno;

5.2.6 tener conto, nell'ambito della modifica dei programmi POSEI in campo agricolo, delle potenzialità di tali strumenti, che non sono state pienamente utilizzate perché ancora troppo recenti. Sarà opportuno pertanto rispettare i massimali stabiliti assegnando a questi programmi risorse economiche sufficienti per raggiungere gli obiettivi prefissati;

5.2.7 soddisfare le esigenze specifiche delle regioni ultraperiferiche nel quadro della politica di sviluppo rurale attraverso: l'eliminazione di disposizioni volte a limitare o a impedire l'accesso agli aiuti strutturali; la compensazione dei costi aggiuntivi sostenuti da produttori o allevatori; la fissazione di livelli di intensità degli aiuti compatibili con le necessità di dette regioni; l'estensione della copertura comunitaria a misure di accompagnamento. Questo concerne in particolare i seguenti settori: sistemi produttivi specifici (promozione di un'adeguata meccanizzazione), sistemi assicurativi in campo agricolo, promozione dell'associazionismo, programmi di lotta contro gli organismi dannosi;

5.2.8 adottare nuove misure che favoriscano la competitività di prodotti agricoli quali il pomodoro o altri frutti, piante e fiori, costretti a concorrere sugli stessi mercati con prodotti simili provenienti da altri paesi che hanno sottoscritto accordi di associazione con l'UE (ad esempio il Marocco) o che beneficiano di regimi preferenziali (ad esempio gli Stati ACP);

5.2.9 adottare le misure necessarie per mantenere — nel quadro sia del Fondo di sviluppo rurale sia del futuro Fondo europeo della pesca — la dotazione di fondi e l'intensità degli aiuti attualmente previste per tutte le regioni ultraperiferiche;

5.2.10 rafforzare il ruolo del Fondo sociale europeo nelle RUP al fine di promuovere, in particolare, la riduzione del tasso di disoccupazione, particolarmente elevato nella maggior parte di queste regioni, e le pari opportunità dei loro cittadini rispetto a quelli delle altre regioni dell'Unione;

5.2.11 appoggiare la creazione, e se necessario il rafforzamento, di consigli economici e sociali, al fine di conoscere più a fondo il parere degli attori economici e sociali e delle organizzazioni della società civile in generale;

5.2.12 rivedere le sue proposte in materia di aiuti di Stato tenendo conto delle disposizioni del Trattato costituzionale e mantenere, anzi intensificare, il trattamento specifico delle regioni ultraperiferiche per quanto riguarda gli aiuti di Stato nei settori agricolo, della pesca e del trasporto di merci;

5.2.13 definire misure adeguate per includere debitamente le RUP in tutti gli strumenti della politica comune dei trasporti suscettibili di avere ripercussioni sul loro sviluppo e per tenere conto delle specificità di dette regioni nell'ambito della regolamentazione comunitaria relativa agli obblighi di pubblico servizio, garantendo livelli di qualità e di prezzi conformi alle necessità della loro popolazione;

5.2.14 completare e migliorare le regole di concorrenza nell'ambito dei trasporti marittimi e aerei per quanto concerne le regioni ultraperiferiche, in particolare quelle che soffrono di una «doppia insularità»;

5.2.15 dare un vero e proprio contenuto ai riferimenti specifici alle RUP che figurano nella proposta della Commissione relativa al Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, in modo da agevolare la partecipazione delle RUP alle azioni comunitarie in questo campo, in particolare nei seguenti settori: climatologia, vulcanologia, oceanografia, biodiversità e calamità naturali;

5.2.16 riconoscere la situazione particolare delle RUP nel processo di liberalizzazione del mercato interno del gas e dell'elettricità, al fine di non penalizzare i consumatori di queste regioni per quanto concerne la regolarità dei rifornimenti, la qualità dei servizi e le tariffe applicate. Ciò impone un approccio flessibile alla definizione degli obblighi di servizio pubblico e degli aiuti di Stato;

5.2.17 adottare con urgenza misure per assicurare lo sviluppo sostenibile delle regioni ultraperiferiche, in particolare in settori quali la protezione della biodiversità, la rete Natura 2000 e la gestione dei rifiuti;

5.2.18 dare prova di immaginazione al momento di stabilire meccanismi e procedure specifiche per le RUP, affinché possano anch'esse beneficiare dei vantaggi del grande mercato interno, promuovendo ad esempio l'uso di energie rinnovabili e l'accesso alle reti a banda larga;

5.2.19 garantire la continuità dei regimi fiscali differenziati a favore delle RUP, in quanto strumenti essenziali per lo sviluppo economico di tali regioni;

5.2.20 prevedere la partecipazione attiva delle regioni ultraperiferiche ai negoziati in vista degli accordi di partenariato economico (APE) con i paesi ACP, favorendo la creazione di un canale di dialogo fluido e permanente tra le autorità regionali e/o nazionali da un lato e, dall'altro, le associazioni regionali con le quali l'UE negozia gli APE, per rendere questi ultimi più efficaci, complementari e coerenti.

Bruxelles, 13 luglio 2005

La presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali

COM(2004) 654 def. — 2004/0240 (COD)

(2005/C 294/06)

Il Consiglio, in data 2 dicembre 2004, 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 del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 maggio 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 luglio 2005, nel corso della 419a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 91 voti favorevoli, 49 voti contrari e 17 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Dopo la pubblicazione del Libro verde del 1997 sui porti e sulle infrastrutture marittime, mentre il Libro bianco sulla politica europea dei trasporti era ancora in preparazione, nella sua prima proposta di direttiva «sull'accesso al mercato dei servizi portuali» (2001), la Commissione enumerava i seguenti temi come altrettanti punti nodali del «pacchetto portuale»:

— l'integrazione dei porti marittimi nella rete transeuropea di trasporti,

— l'approccio organico da seguire per regolamentare l'accesso al mercato dei servizi portuali,

— il finanziamento pubblico dei porti marittimi e delle infrastrutture portuali.

1.2 Tali punti venivano d'altronde ampiamente sviluppati nell'introduzione alla succitata proposta di direttiva⁽¹⁾ sul secondo tema chiave dell'accesso al mercato, respinta dal Parlamento in terza lettura.

1.3 Avvalendosi della sua prerogativa di unica istituzione dotata di potere d'iniziativa, la Commissione torna tuttavia sul medesimo tema con la sua nuova proposta di direttiva⁽²⁾ sull'accesso al mercato dei servizi portuali, poiché ritiene suo diritto e dovere riproporre l'adozione di una normativa in materia, in applicazione del Trattato CE.

1.4 Nella sua nuova proposta, la Commissione afferma *in limine* che la filosofia, i principi e gli obiettivi definiti nella proposta iniziale del 2001 rimangono immutati, ma che alcuni degli emendamenti proposti sono stati presi in considerazione in quanto elementi in grado di arricchire la proposta di partenza.

⁽¹⁾ COM(2001) 35 def.

⁽²⁾ COM(2004) 654 def., del 13.10.2004.