

Parere del Comitato delle regioni — Pacchetto allargamento 2006 — Capacità di integrazione

(2007/C 197/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- ritiene che la «capacità di integrazione» sia una condizione da prendere in debito conto per determinare il ritmo del processo di allargamento e non debba essere un pretesto per negare l'adesione all'UE o un criterio aggiuntivo; la considera piuttosto come un elemento fondamentale di trasparenza che coinvolge in primo luogo l'UE e quindi i paesi candidati,
- ritiene che allargare l'UE significhi principalmente condividere un progetto politico comune, basato su valori e principi oltre che su politiche ed istituzioni comuni: pertanto, la «capacità di integrazione» deve essere considerata come uno strumento volto a preservare questi principi e valori dell'UE, le sue politiche nonché il funzionamento delle sue istituzioni. Per non correre il rischio di essere indebolito, il progetto politico comune dovrebbe potersi al contrario rafforzare attraverso gli allargamenti successivi,
- ricorda che l'UE, ampliandosi, deve poter salvaguardare la propria capacità di agire e decidere attuando politiche comuni efficaci; essa deve pertanto condizionare la politica di allargamento alla possibilità di preservare la propria specifica struttura istituzionale, finanziaria e politica, la quale non deve, in ragione dell'allargamento, indebolirsi o rischiare di snaturare il significato e lo scopo inizialmente previsti,
- evidenzia che un allargamento può difficilmente avvenire sulla base dei trattati esistenti (in particolare se non si apporta una modifica al Trattato di Nizza) e a prospettive finanziarie costanti: ogni processo di allargamento esige dunque il contributo di tutte le istituzioni e organi europei a una valutazione delle eventuali modifiche,
- ritiene costruttivo essere associato alla riforma del sistema di finanziamento dell'UE, che deve intervenire congiuntamente al processo di riforma istituzionale e che non può essere disgiunto dalla sua politica di allargamento. Ricorda a tale riguardo il suo convincimento sull'impossibilità di ottenere più Europa con minori risorse, e ribadisce che la concentrazione delle risorse in settori che apportano un valore aggiunto europeo assume una particolare importanza per la futura struttura finanziaria.

I. Raccomandazioni politiche

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri

COM(2006) 649 def.

IL COMITATO DELLE REGIONI

«Capacità di integrazione» e autorità regionali e locali

1. ritiene che la «capacità di integrazione» sia una condizione da prendere in debito conto per determinare il ritmo del processo di allargamento e non debba essere un pretesto per negare l'adesione all'UE o un criterio aggiuntivo; la considera piuttosto come un elemento fondamentale di trasparenza, che coinvolge in primo luogo l'UE e quindi i paesi candidati;

2. concorda pertanto con le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2006, che vedono nella «capacità di integrazione» una delle chiavi per assicurare alla politica d'allargamento un rinnovato consenso da parte dei cittadini;

3. ricorda che la capacità di integrare nuovi paesi nell'Unione europea si declina in particolare negli elementi seguenti: la capacità finanziaria dell'Unione di gestire le sue politiche, in particolare la PAC e la politica di coesione; la capacità del mercato del lavoro di assorbire i lavoratori provenienti dai nuovi paesi membri; la capacità delle sue istituzioni di lavorare proficuamente con un numero più grande di paesi membri secondo quanto indicato dal Consiglio europeo di Copenaghen;

4. ricorda che l'UE, ampliandosi, deve poter salvaguardare la propria capacità di agire e decidere attuando politiche comuni efficaci; essa deve pertanto condizionare la politica di allargamento alla possibilità di preservare la propria specifica struttura istituzionale, finanziaria e politica, la quale non deve, in ragione dell'allargamento, indebolirsi o rischiare di snaturare il significato e lo scopo inizialmente previsti;

5. ritiene che allargare l'UE significhi principalmente condividere un progetto politico comune, basato su valori e principi oltre che su politiche ed istituzioni comuni: pertanto la «capacità di integrazione» deve essere considerata come uno strumento volto a preservare questi principi e valori dell'UE, le sue politiche nonché il funzionamento delle sue istituzioni. Per non correre il rischio di essere indebolito, il progetto politico comune dovrebbe potersi al contrario rafforzare attraverso gli allargamenti successivi;

6. considera tardivo l'odierno dibattito sulla «capacità di integrazione»: questo avrebbe infatti già dovuto svolgersi innanzitutto durante i negoziati sull'Agenda 2000, e in seguito immediatamente prima di ogni nuovo allargamento, nonché durante i negoziati sulle prospettive finanziarie 2007-2013;

7. nota lo squilibrio esistente nel documento della Commissione per quanto riguarda la presentazione del dibattito sulla «capacità di integrazione»: questa è infatti vista più a carico dei paesi candidati che della stessa UE;

8. evidenzia che un allargamento può difficilmente avvenire sulla base dei trattati esistenti (in particolare se non si apporta una modifica al Trattato di Nizza) e a prospettive finanziarie costanti: ogni processo di allargamento esige dunque il contributo di tutte le istituzioni e organi europei alla valutazione delle eventuali modifiche (nell'ambito ad esempio delle regole del mercato interno, del bilancio e delle finanze dell'UE, nonché del suo funzionamento istituzionale) necessarie per assicurarne il buon esito. In questa valutazione, le autorità regionali e locali — così come i parlamenti nazionali e la società civile — hanno un ruolo importante da svolgere in termini di condivisione sociale (capacità della società di integrare nuovi cittadini europei che condividono gli stessi valori e che formano una identità ed una cittadinanza comune, volta a realizzare un'unione sempre più profonda fra i popoli d'Europa);

9. considera che, durante i negoziati con un paese candidato, l'UE dovrebbe essere in grado di accertare se la «capacità di integrazione» venga o meno assicurata, e questo parallelamente al monitoraggio del rispetto dei criteri di Copenaghen per i singoli paesi candidati; condivide pertanto la critica mossa dal Parlamento europeo che ha considerato insoddisfacente la risposta della Commissione, la quale non entrava nel dettaglio degli attuali negoziati dal punto di vista della «capacità di integrazione», e non enunciava i principi su cui si dovrebbe fondare tale definizione;

10. si attende che la Commissione analizzi, durante la fase antecedente i prossimi allargamenti, l'impatto dell'allargamento sulle diverse politiche coinvolte ed il loro finanziamento, nonché sulla struttura istituzionale dell'Unione; tale esercizio dovrebbe altresì contenere un'analisi dei vari processi di riforma che maturano nei paesi candidati, soprattutto in termini di maggiore partecipazione dei cittadini al processo di adesione stesso nonché di decentramento amministrativo;

11. propone che le istituzioni promuovano azioni per dare la possibilità ai cittadini e alle associazioni in cui essi sono inseriti di esprimere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in merito al processo di integrazione;

12. in questo contesto ritiene indispensabile un'analisi particolare sul futuro della politica di coesione e sottolinea l'utilità di effettuare delle simulazioni in funzione dei diversi scenari di allargamento possibili; tale esercizio di «capacità di integrazione» di una delle politiche più importanti dell'Unione, economicamente, socialmente e da un punto di vista della visibilità del valore aggiunto europeo per i cittadini, dovrebbe essere condotto in cooperazione con il Comitato delle regioni;

13. è d'altro canto consapevole della difficoltà di misurare la «capacità di integrazione» in quanto questa costituisce per definizione un elemento non statico, essendo i mezzi messi in essere dall'Unione per raggiungere i suoi fini modificabili nel corso degli anni; chiede perciò che ne venga data una definizione più chiara e che si stabilisca con più precisione come essa va misurata;

14. sottolinea che le autorità regionali e locali dovrebbero essere direttamente implicate nelle valutazioni d'impatto delle singole politiche europee che le vedono coinvolte, quando queste formino eventualmente oggetto di modifiche a causa dell'allargamento. Questo vale in particolare per le realtà regionali che confinano con i paesi candidati al processo di allargamento;

15. appoggia la richiesta del Parlamento europeo di potere formulare il proprio «parere conforme» non solo alla fine del negoziato ma anche prima dell'apertura dei negoziati stessi;

16. ricorda la sua scelta di istituire dei gruppi di lavoro (Balcani occidentali, Croazia e Turchia), da intendersi come strumento per aiutare le autorità regionali e locali dei paesi candidati nel loro sforzo di *capacity building* e per promuovere il necessario dialogo politico tra l'UE ed i paesi candidati; auspica altresì che, laddove previsto dai diversi accordi di associazione, tali gruppi di lavoro si trasformino in comitati consultativi congiunti, divenendo portavoce delle autorità regionali e locali dei paesi candidati durante tutta la fase negoziale;

17. sottolinea che la riflessione sulla «capacità di integrazione» dovrebbe far altresì maturare anche le possibili piste alternative da individuare in caso di non-allargamento verso un dato paese candidato o verso altri paesi la cui candidatura sia stata respinta, come ad esempio il rafforzamento della politica europea di vicinato (PEV) o l'introduzione di logiche funzionalistiche (in materia di libero scambio o cooperazione territoriale, ad esempio) atte a far maturare forme di integrazione differenziata e/o di partenariati privilegiati.

Riforma istituzionale e finanziaria

18. concorda con le conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2006 e sottolinea a sua volta la necessità di risolvere le questioni istituzionali prima di qualsiasi allargamento futuro e prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2009; reitera il suo appello a trovare, nel processo di riforma, formule volte ad assicurare un miglior funzionamento delle procedure decisionali dell'UE ed al contempo a rafforzare la partecipazione dei cittadini e delle autorità regionali e locali al processo legislativo europeo, riconoscendo le potenzialità di una *governance* multilivello nell'Europa allargata;

19. ritiene costruttivo associare il Comitato delle regioni alla riforma del sistema di finanziamento dell'UE, che deve interve-

nire congiuntamente al processo di riforma istituzionale e che non può essere disgiunta dalla sua politica di allargamento. Ricorda a tale riguardo il suo convincimento sull'impossibilità di ottenere più Europa con minori risorse, e ribadisce che la concentrazione delle risorse in settori che apportano un valore aggiunto europeo assume una particolare importanza per la futura struttura finanziaria.

Trasparenza e comunicazione per il consenso dell'opinione pubblica

20. accoglie favorevolmente le proposte della Commissione in materia di trasparenza dei negoziati di adesione dei paesi candidati, volte a rafforzare la legittimità democratica del processo d'allargamento e a ridurre il divario esistente tra i cittadini e la loro leadership politica coinvolta nelle scelte relative all'adesione e all'allargamento; considera appropriato — per raggiungere lo stesso fine ed una maggiore qualità dei negoziati — coinvolgere attivamente nelle diverse fasi del processo di adesione la società civile, le autorità regionali e locali dei paesi candidati ed il Comitato delle regioni durante lo «screening» dei capitoli relativi alla politica di coesione ed al decentramento;

21. sottolinea che, per coerenza con il suo approccio di trasparenza e apertura ai cittadini, la Commissione dovrebbe pubblicare il testo del suo rapporto annuale sui paesi candidati e su quelli potenzialmente candidati all'UE nelle lingue di questi stessi paesi al fine di migliorare la qualità del processo di adesione all'UE permettendo la partecipazione dei cittadini al relativo dibattito nazionale;

22. evidenzia inoltre che il processo di adesione, così come è oggi strutturato, tende ad essere imposto dall'alto, a non essere necessariamente soggetto, per tutta la sua durata, al controllo democratico del Parlamento nazionale o delle autorità regionali e locali dei paesi candidati, e infine a non coinvolgere direttamente i cittadini, le parti politiche, la società civile e le autorità locali e regionali. Questa realtà ha comportato in particolare le conseguenze seguenti:

- a) le accelerazioni imposte per la modernizzazione e la democratizzazione dei paesi candidati non sono sempre andate di pari passo con il consenso dei cittadini;
- b) tali cambiamenti non sono sempre andati di pari passo con il processo di decentramento amministrativo, il quale gioca invece un ruolo catalizzatore sia nei confronti della democratizzazione che in quelli del consenso;
- c) le riforme interne di carattere politico e sociale imposte dalla politica di allargamento si innestano su strutture amministrative, siano esse nazionali oppure regionali o locali, tendenzialmente deboli e bisognose di poter contare sul know-how di altre amministrazioni europee e sul rispetto delle diversità e della sussidiarietà;

23. considera pertanto utile proporre un approccio più partecipativo, da attuare tra l'altro anche attraverso lo strumento dei gemellaggi, già dimostratisi fondamentali per la conoscenza reciproca delle cittadinanze, per aiutare le amministrazioni dei paesi candidati nella lotta contro la corruzione dell'amministrazione pubblica, e per stimolare i governi locali, regionali e nazionali a condurre le necessarie riforme dell'amministrazione e della giustizia;

24. condivide l'importanza, sottolineata dal Parlamento europeo e dalla Commissione, del ruolo svolto dalle autorità regionali e locali in materia di comunicazione. Tale politica dovrebbe essere maggiormente decentrata e aperta ai contributi della società civile per poter promuovere il consenso dell'opinione pubblica sia nei paesi membri che in quelli candidati all'adesione rafforzando la trasparenza e la responsabilità del

processo di allargamento e rendendolo il più possibile condiviso. Approva quindi le proposte della Commissione, sottolineando però che essa non deve spogliarsi delle sue responsabilità politiche in materia di comunicazione e invitandola a promuovere lo sviluppo presso le autorità regionali e locali degli strumenti necessari per portare a buon fine questo sforzo comune;

25. invita l'autorità di bilancio dell'UE, da un lato a contribuire allo sforzo finanziario che le autorità regionali e locali dei paesi membri dell'UE sono chiamate a mettere in atto, predisponendo fondi specificamente destinati all'organizzazione di campagne informative sull'allargamento a livello regionale e locale e, dall'altro, ad aiutare le amministrazioni regionali e locali dei paesi membri e dei paesi candidati a svolgere un ruolo di amplificatore del messaggio europeo.

Bruxelles, 6 giugno 2007.

Il presidente
del Comitato delle regioni
Michel DELEBARRE

II. Procedura

Titolo	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri
Riferimenti	COM(2006) 649 def.
Base giuridica	Articolo 265, primo comma, del TCE
Base regolamentare	
Data della consultazione da parte della Commissione europea	8.11.2006
Data della decisione dell'Ufficio di presidenza	25.4.2006
Commissione competente	Commissione Relazioni esterne e cooperazione decentrata (RELEX)
Relatore	Isidoro GOTTARDO (IT/PPE) , consigliere comunale di Sacile (PN)
Nota di analisi	7.12.2006
Esame in commissione	25.1.2007
Data dell'adozione in commissione	29.3.2007

Esito del voto in commissione	adottato a maggioranza
Data dell'adozione in sessione plenaria	6.6.2007
Precedenti pareri del Comitato	<p>CdR 115/2006 fin ⁽¹⁾, parere in merito al <i>Pacchetto allargamento 2005 (2005/ELAR/001)</i> e alla <i>Comunicazione della Commissione — I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità (COM(2006) 27 def.)</i>, relatore Franz SCHAUSBERGER (AT/PPE), adottato nella sessione plenaria CdR dell'11.10.2006</p> <p>CdR 50/2006 fin ⁽²⁾, parere in merito alla <i>Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Dialogo tra le società civili dell'UE e dei paesi candidati (COM(2005) 290 def.)</i>, relatore Isidoro GOTTARDO (IT/PPE), adottato nella sessione plenaria CdR del 27.4.2006</p> <p>CdR 499/2004 fin ⁽³⁾, parere in merito alla <i>Proposta di decisione del Consiglio relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni specificate nel partenariato europeo con la Croazia (COM(2004) 275 def.)</i>, relatore Isidoro GOTTARDO (IT/PPE), adottato nella sessione plenaria CdR del 13.10.2005</p> <p>CdR 495/2004 fin ⁽⁴⁾, parere in merito alla <i>Raccomandazione della Commissione europea sui progressi ottenuti dalla Turchia sulla via dell'adesione (COM(2004) 656 def.)</i>, relatrice Helen LUND (DK/PSE), adottato nella sessione plenaria CdR del 6.7.2005</p>

⁽¹⁾ GU C 51 del 6.3.2007, pag. 16.

⁽²⁾ GU C 206 del 29.8.2006, pag. 23.

⁽³⁾ GU C 81 del 4.4.2006, pag. 42.

⁽⁴⁾ GU C 31 del 7.2.2006, pag. 11.