

Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 156

43° anno

6 giugno 2000

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
		
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato delle regioni	
	Sessione di febbraio 2000	
2000/C 156/01	Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il processo di elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»	1
2000/C 156/02	Parere del Comitato delle regioni in merito a «La conferenza intergovernativa 2000» ..	6
2000/C 156/03	Parere del Comitato delle regioni sul tema «Cittadinanza europea»	12
2000/C 156/04	Parere del Comitato delle regioni in merito a: — la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria sullo sviluppo rurale (Leader+)», — la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti relativi ai programmi d'iniziativa comunitaria per i quali gli Stati membri sono invitati a presentare proposte di contributo nel quadro dell'iniziativa Equal», e — la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta ad incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (Interreg)»	18

IT

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2000/C 156/05	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (Urban)»	29
2000/C 156/06	Parere del Comitato delle regioni sul tema «Proposta relativa alla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su "2001 Anno europeo delle lingue"»	33
2000/C 156/07	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Orientamenti per un'agricoltura sostenibile»	40
2000/C 156/08	Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «La coalizione di governo in Austria» .	46
2000/C 156/09	Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «La cooperazione decentrata ed il ruolo degli enti regionali e locali nel partenariato euromediterraneo»	47

II

(Atti preparatori)

COMITATO DELLE REGIONI

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il processo di elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea»

(2000/C 156/01)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza in data 15 settembre 1999 di formulare, conformemente all'art. 265, quinto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, un parere su questo tema e di affidarne la preparazione alla Commissione «Affari istituzionali»;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione «Affari istituzionali» il 27 ottobre 1999 (CdR 327/99 rév. 1) [relatori: Bore (UK, PES) du Granrut (F, EPP)],

in considerazione dello stato attuale dello sviluppo dell'Unione, il Consiglio ha considerato necessario elaborare una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Allegato IV delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999);

in considerazione della costituzione, in data 17 dicembre 1999, della Convenzione incaricata di elaborare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

ha adottato il 16 febbraio 2000, nel corso della 32^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato delle regioni ha sempre sottolineato la necessità di rafforzare la cittadinanza e la democrazia partecipativa nell'Unione europea, come pure l'importanza che la formulazione dei diritti dei cittadini europei riveste per poter raggiungere tale obiettivo. Il Comitato reputa di dover contribuire all'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'UE in quanto rappresentante degli enti regionali e locali, che sono proprio le istanze più vicine al cittadino, ed in quanto garante del principio di sussidiarietà.

1.2. I diritti fondamentali costituiscono la chiave di volta di una società basata sui principi della libertà, della democrazia, del rispetto dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

La capacità di dar vita ad una società corrispondente a queste aspirazioni nell'Unione europea dipende in gran parte dalla capacità dei cittadini di far propri tali diritti, accettandoli e, soprattutto, esercitandoli.

1.3. Il Comitato delle regioni riconosce la rapida evoluzione dell'Unione europea, e le sfide crescenti che essa deve affrontare all'inizio del ventunesimo secolo. Gli ultimi quattro decenni hanno visto il graduale sviluppo dell'Unione europea. A diversi stadi, un numero crescente di paesi europei hanno riunito le proprie risorse ed insieme hanno raggiunto un grado notevole di crescita economica, di stabilità sociale e di concordia politica, senza però fare emergere quella presa di coscienza comune dei cittadini d'Europa che è necessaria per lo sviluppo di un'Europa sociale e politica che garantisca il rispetto dei diritti fondamentali.

In particolare, negli ultimi quindici anni, con lo sviluppo del mercato unico europeo e della dimensione economica europea comune, è intervenuta un'enorme accelerazione sul fronte dell'integrazione economica grazie alla creazione nel 1999 della moneta comune, l'euro, ed alla sua prevista entrata in circolazione nel 2002.

1.4. Alcuni passi verso una maggiore coesione sociale ed una maggiore cooperazione politica sono già stati compiuti. Questi hanno trovato espressione nella creazione e nello sviluppo di nuove istituzioni europee, quali un Parlamento eletto direttamente ed il Comitato delle regioni, e nell'introduzione di alcune garanzie sociali e civili su scala europea.

In effetti, per iniziativa del Consiglio d'Europa, esiste ora la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo le cui disposizioni possono costituire la base di un'azione giudiziaria. Vi è anche la Carta sociale europea, che può costituire un utile riferimento, ma che non permette un'azione giudiziaria nel caso non sia rispettata.

L'Unione europea aveva previsto di aderire, in quanto tale, alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU). Questa possibilità è però attualmente esclusa in quanto il parere 2/94 della Corte di giustizia europea del 28 marzo 1996 precisa che tale adesione comporterebbe l'inserimento della Comunità in un sistema istituzionale internazionale distinto ed introdurrebbe l'insieme delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) nell'ordinamento giuridico comunitario. Il parere sottolinea, infine, che, allo stato attuale del diritto comunitario, l'Unione non ha la competenza necessaria per aderire alla Convenzione.

1.5. Sinora la tutela dei diritti fondamentali nei confronti degli atti degli organi comunitari è stata garantita anzitutto dalla Corte di giustizia europea. Questa ha stabilito già da tempo che i diritti fondamentali sono vincolanti anche a livello di Unione, in quanto principi giuridici non scritti, ma generali. Le basi costituzionali della protezione dei diritti fondamentali nell'Unione sono state inoltre ampliate e rafforzate dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, rappresenta un passo importante verso il consolidamento dei diritti fondamentali (cfr. art. 6, par. 2, del Trattato sull'Unione europea in versione consolidata). Tuttavia questi problemi di portata più ampia sono rimasti in secondo piano rispetto ai progressi compiuti in campo economico.

D'altra parte, sebbene il Trattato confermi l'impegno dell'Unione a favore dei diritti fondamentali, comporta anche lacune ed incoerenze riguardo alla tutela di tali diritti o dei diritti collegati agli obiettivi generali enunciati.

Il riconoscimento dell'esistenza di tali lacune ed incoerenze offre l'occasione per rivedere alcuni punti ed ottenere un testo chiaro, senza equivoci, sui diritti fondamentali dei cittadini europei e sulle modalità di tutela degli stessi.

1.6. Durante gli anni '90 è emersa una crescente perplessità dei cittadini circa gli sviluppi dell'integrazione europea. Di recente essa si è tradotta nello scarso afflusso alle urne durante le elezioni del Parlamento europeo nel giugno 1999. L'accelerarsi del ritmo dell'integrazione economica e finanziaria, combinata con l'affievolirsi della fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee, rappresenta uno scenario pericoloso per il futuro dell'Unione europea. È necessario reagire tempestivamente per mettere le esigenze sociali, politiche e culturali dei cittadini in sintonia con l'evolversi delle realtà economiche. Questo rende ancora più importante ed urgente la redazione di una Carta dei diritti fondamentali dei cittadini, europei, la quale, per poter affrontare il problema della scarsa fiducia dei cittadini, deve essere un documento semplice, chiaro e facilmente comprensibile, privo del gergo burocratico e legalistico che spesso nuoce agli atti formali di carattere costituzionale.

Dal momento che i trattati di Maastricht ed Amsterdam conferiscono nuove competenze alla Comunità europea, generando maggiori responsabilità in materia di diritti fondamentali per la Comunità, e dato che la Comunità ha deciso di non aderire alla CEDU, si ritiene urgente che la Comunità prenda una decisione chiara sui diritti fondamentali che desidera veder riconosciuti ai cittadini dell'Unione e che discendono dalle aree d'intervento comunitarie.

Il Comitato delle regioni ritiene che l'incorporazione di tali diritti nei Trattati dell'Unione europea darebbe una chiara indicazione dell'impegno degli Stati membri per la costruzione di un'Unione basata sui valori della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà.

Il Comitato ricorda che storicamente le dichiarazioni dei diritti dei cittadini sono preamboli alle Costituzioni e che in queste trovano la loro ragion d'essere in quanto fondamento dei poteri funzionali alla realizzazione dei diritti in parola.

Ribadendo il valore costituzionale della Carta dei diritti il Comitato ritiene che il processo di elaborazione di una Carta dei diritti non possa e non debba pertanto essere scisso dalla riforma istituzionale che verrà intrapresa dalla prossima CIG.

2. Il contenuto della Carta

La Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea deve coprire tre aree: i diritti individuali, i diritti economici, sociali e culturali ed i diritti civili e politici.

La prima area dovrebbe riprendere l'essenziale dei diritti inclusi nella Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e più precisamente nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.

2.1. Diritti della persona

- Diritto alla vita, diritto di non essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti. Diritto di non essere tenuto in condizioni di schiavitù, di servitù o di lavoro forzato; diritto alla libertà di movimento;
- diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà d'espressione e d'informazione;
- diritto ad un processo civile o penale equo;
- diritto al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati, nonché al rispetto della corrispondenza e del domicilio;
- diritto all'alloggio, alla proprietà e al rispetto dei beni.
- diritto alla protezione della salute.

2.2. Diritti economici, sociali e culturali

- Diritto al lavoro, a condizioni di lavoro contrattate liberamente, ad una retribuzione equa, ad un preavviso ragionevole in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ad un orientamento, una formazione ed una riqualificazione professionale appropriate;
- diritti inerenti alla libera circolazione e alla libertà di stabilimento dei lavoratori; diritto alla parità di trattamento rispetto ai lavoratori nazionali;
- diritto di pari opportunità e trattamento, senza distinzioni fondate su: razza, sesso, colore, origine etnica, nazionale o sociale, cultura, lingua, religione, convinzioni politiche, situazioni familiari, orientamenti sessuali, età ed handicap;
- diritto di costituire organizzazioni sindacali e diritto alla contrattazione collettiva, all'informazione, alla consultazione ed alla partecipazione alle decisioni che toccano gli interessi dei lavoratori;
- diritto alla sicurezza sociale ed all'assistenza medica e sociale e diritto di beneficiare dei servizi sociali;
- diritto alla formazione, alla libera scelta della professione e alla formazione professionale permanente;
- diritti legati alla vita economica imprenditoriale: diritti inerenti alla proprietà, diritto alla concorrenza e ai contratti.

2.3. Diritti civili e politici

- Diritto, per gli stranieri cittadini dell'Unione, di partecipare alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza;

- diritto di costituire partiti politici europei, diritto di petizione, d'associazione e di manifestazione;
- diritto di avere, a livello locale, organi decisionali costituiti democraticamente;
- diritto al controllo sulla legalità dell'azione amministrativa;
- diritto delle minoranze alla protezione della loro religione, lingua e cultura;
- diritto alla parità di opportunità fra uomini e donne in tutti gli ambiti del processo decisionale.

2.4. Chiaramente i diritti elencati sono di ampia portata. Il compito essenziale è ora di dare loro un significato concreto e pratico, in modo che i cittadini percepiscano chiaramente i diritti di cui godono in tutto il territorio dell'Unione europea.

Definire i diritti non è sufficiente. Sarà necessario porre le basi della loro tutela giuridica e definire e chiarire le modalità più idonee per adire e tribunali nazionali e la Corte di giustizia delle Comunità europee, onde assicurare che tali diritti possano essere esercitati nella pratica.

2.5. Oltre ad enunciare questi diritti, la Carta dovrebbe contenere, ove opportuno, clausole complementari che approfondiscano alcuni aspetti particolari. Il presente parere del Comitato delle regioni desidera indicare alcune aree in cui il bisogno di approfondimento è particolarmente sentito.

2.5.1. In un'Unione europea dal carattere sempre più multiculturale, multi-razziale e multi-etnico, la questione delle pari opportunità diventa un tema «orizzontale» che interessa contemporaneamente molti dei diritti sopra citati. Pertanto la Carta dei diritti dovrebbe garantire il diritto di pari opportunità e trattamento senza distinzione di razza, etnia, origine nazionale o sociale, lingua, religione, sesso, stato anagrafico, orientamento sessuale, età o handicap.

2.5.2. Alla luce delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 e delle sue conclusioni riguardanti l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, il Comitato delle regioni considera che in sede di elaborazione della Carta dei diritti fondamentali si dovrebbe studiare la possibilità di accordare ai residenti di lunga durata un insieme di diritti per quanto possibile simili a quelli dei cittadini dell'Unione.

2.5.3. Il diritto ad un processo equo e pubblico deve essere rinforzato dalla creazione di alcuni principi giuridici comuni e di un comune senso di giustizia nell'insieme dell'Unione. Data l'enorme, e crescente, frequenza dei viaggi all'interno dell'Unione europea per motivi di lavoro, piacere e turismo, un insieme di principi giuridici comuni deve essere applicabile in tutti gli Stati membri per garantire un comune livello di giustizia ed equità. Proponiamo due esempi: nel caso un

cittadino dell'Unione sia arrestato fuori dal proprio Stato d'origine, si deve garantire la disponibilità di un'assistenza legale efficace, e, se necessario, anche di un servizio di interpretazione; inoltre, per evitare che i cittadini vengano arrestati e assoggettati a lunghe detenzioni preventive all'estero, occorre instaurare un sistema europeo di liberazione su pagamento di una cauzione.

2.5.4. Infine, circa il rispetto del diritto delle persone fisiche, la nuova Carta dei diritti deve riconoscere le attuali tendenze della società europea moderna in tema di divorzio, separazione e secondi matrimoni. La nuova Carta dovrebbe pertanto esplicitare il diritto delle madri e dei padri ad avere, in caso di divorzio o separazione, un accesso giusto e paritario ai figli avuti in comune; ed anche il diritto dei figli a vedere regolarmente entrambi i genitori, se così lo desiderano.

2.5.5. La Carta dei diritti fondamentali deve contemplare anche aspetti inerenti a nuovi ambiti come la società delle conoscenze, le modifiche ambientali e la biotecnologia.

2.6. Oltre a queste cinque aree, per le quali l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nel corpus del diritto europeo comporterà maggiore chiarezza nella definizione dei diritti sociali e civili di cui godono le persone residenti nell'Unione, e contribuirà a controbilanciare la crescente dimensione economica europea comune con una dimensione sociale, civile e politica complementare, il Comitato desidera porre l'accento su tre questioni relative alla cittadinanza europea.

2.6.1. La Carta permetterà ad ogni cittadino di uno Stato membro di considerare la propria cittadinanza europea come portatrice di nuovi diritti e come l'espressione dell'appartenenza alla nuova collettività rappresentata dall'Unione europea.

La cittadinanza europea è una sfida notevole per l'Unione europea: non è alternativa alla cittadinanza nazionale, bensì è, al tempo stesso, complementare, del tutto specifica e a carattere decisamente politico.

Il Comitato considera che la Carta dei diritti fondamentali sia la base della cittadinanza europea.

2.6.2. Il Comitato ritiene che i diritti fondamentali hanno un valore costituzionale in quanto permettono alle persone che ne godono di adire gli organi giurisdizionali competenti, vale a dire, a seconda dei casi, le istanze nazionali, la Carta europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e la Corte di giustizia delle Comunità europee, qualora tali diritti siano violati.

Il Comitato ritiene che i diritti fondamentali vadano garantiti all'interno dell'Unione in un contesto che assicuri ai cittadini un ricorso a mezzi legali appropriati.

2.6.3. Sarebbe quindi necessario che la Carta dei diritti fondamentali riprendesse, in una qualsiasi forma, i principi dell'autonomia locale definiti dall'art. 3 della Carta dell'Autonomia locale del Consiglio d'Europa.

2.6.4. I diritti fondamentali hanno dunque una dimensione politica essenziale, in quanto collegano la base democratica della società politica all'affermazione dei propri limiti, attraverso il riconoscimento dei diritti dei cittadini.

Il Comitato è dell'avviso che il diritto di partecipazione alla vita pubblica, che si esercita in primo luogo con l'elezione delle autorità locali, è il primo ed indispensabile anello di una catena di responsabilità politiche che il cittadino deve assumersi ed in cui deve sentirsi coinvolto.

Se il cittadino si sente parte integrante della catena di potere che da lui emana e che arriva fino al vertice dell'Unione europea, egli sarà allora in grado di accettare i vincoli imposti dalla «*res publica*» e dalle decisioni di coloro cui ha affidato il compito di amministrarla.

I diritti fondamentali gettano così la base della democrazia partecipativa, che rispetta il potere del cittadino e dei diversi livelli di autorità cui egli delega il proprio potere.

2.6.5. Per quanto riguarda i diritti economici e sociali, date le diverse strutture sociali, economiche e giuridiche degli Stati membri, occorre tenere nella debita considerazione anche il principio della sussidiarietà.

3. Sviluppi futuri

3.1. I leader dell'Unione europea concordano sulla proposta di redigere una Carta dei diritti fondamentali. La preparazione della Carta è responsabilità di un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti dei governi degli Stati membri, da un delegato del Presidente della Commissione, nonché da membri del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. In questo processo il Comitato delle regioni deve essere consultato. Per quanto sia stato invitato a far conoscere il proprio punto di vista alla Convenzione, il Comitato considera di aver diritto ad essere coinvolto più pienamente e ad ottenere lo status di osservatore.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la Convenzione raccomandata dal Consiglio europeo per l'elaborazione della Carta deve consentire ai partner interessati a ciascun livello, vale a dire l'Europa, gli Stati e gli enti locali e regionali, di far sentire il proprio punto di vista sui futuri contenuti della Carta europea dei diritti fondamentali, permettendo così ai cittadini di esprimersi e di accedere alle informazioni su cui si basano le decisioni adottate dall'Europa e dagli Stati membri.

3.2. La proposta di stilare una Carta dei diritti fondamentali è un importante passo avanti dell'Unione europea. Il Comitato intende partecipare pienamente a questo processo e portare le idee contenute nel presente parere nell'ambito più ampio del gruppo di lavoro sopra citato. I rappresentanti del Comitato evidenzieranno i temi più salienti del presente parere durante le deliberazioni del suddetto gruppo di lavoro. Il Comitato non scarta la possibilità di elaborare un ulteriore documento che contemplerà e preciserà il presente parere in funzione dell'andamento dei lavori della «Convenzione» incaricata di elaborare un progetto di Carta dei diritti fondamentali da presentare al Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000. Al tempo stesso i rappresentanti del Comitato porranno l'accento sull'importanza che il documento finale sia non solo incorporato nei Trattati dell'UE, ma anche prodotto quale documento a sé stante atto a sottolineare gli elementi chiave della Carta europea dei diritti politici, sociali e civili.

4. Conclusioni

4.1. L'Unione europea si trova ad un punto cruciale del proprio sviluppo. È d'importanza vitale prendere urgenti

misure per associare i cittadini alle decisioni prese al fine di alimentarne la fiducia nelle istituzioni europee e nell'Unione europea in quanto tale. Il compito urgente è enunciare chiaramente, in termini estremamente pratici e semplici, quali sono i fondamentali diritti economici, sociali, culturali, civili e politici che l'Unione garantisce a tutti i propri appartenenti. La stesura di una Carta che sia espressione di un'Europa dei cittadini e dei popoli, a complemento dello spazio economico comune che si sta attualmente sviluppando, è la via da seguire. Questo deve essere il chiaro obiettivo e il traguardo della Carta dei diritti fondamentali, ed è il fine per cui il Comitato ed i suoi rappresentanti si batteranno nei mesi a venire.

4.2. Il Comitato si pronuncia fermamente a favore dell'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea, che conferisca all'Unione un diritto comunitario omogeneo, coerente, con valore costituzionale e atto a garantire l'effettivo esercizio dei diritti ivi sanciti.

4.3. Spetterà quindi al prossimo Trattato sull'Unione europea sancire un'Unione europea che sia disciplinata dal diritto e fondata sull'adesione a valori comuni garantiti dalla giurisdizione.

Bruxelles, 16 febbraio 2000.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Jos CHABERT

Parere del Comitato delle regioni in merito a «La conferenza intergovernativa 2000»

(2000/C 156/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999;

vista la relazione del 18 ottobre 1999 del gruppo di esperti della Commissione europea presieduto da Dehaene;

vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — La riforma istituzionale al servizio dell'allargamento — Contributo della Commissione europea alla preparazione della conferenza intergovernativa sulle questioni istituzionali, del 10 novembre 1999;

visto il Parere della Commissione ai sensi dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea per la riunione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per una modifica dei Trattati — 26 gennaio 2000;

vista la Risoluzione del Parlamento europeo sulla preparazione della riforma dei Trattati e la prossima conferenza intergovernativa del 18 novembre 1999;

vista la Risoluzione del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza intergovernativa — 3 febbraio 2000;

visti i propri pareri in merito al principio della sussidiarietà (CdR 302/98 fin — CdR 136/95)⁽¹⁾;

vista la propria risoluzione concernente «I risultati della Conferenza intergovernativa» del 20 novembre 1997 (CdR 305/97 fin)⁽²⁾;

visto il proprio parere sugli aspetti istituzionali dell'ampliamento «Le amministrazioni locali e regionali al centro dell'Europa» del 15 settembre 1999 (CdR 52/99 fin)⁽³⁾;

viste le proprie risoluzioni rispettivamente del 3 giugno 1999 (CdR 54/99 fin)⁽⁴⁾ e del 18 novembre 1999 sulla prossima conferenza intergovernativa (CIG) (CdR 473/99 fin)⁽⁵⁾;

vista la propria risoluzione sul tema «Il processo di ampliamento dell'Unione europea» del 17 novembre 1999 (CdR 424/99 fin);

viste le decisioni dell'Ufficio di presidenza del 15 luglio 1998, in conformità dell'articolo 198 C, paragrafo quarto, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di predisporre il parere in materia e di incaricare la Commissione «Affari istituzionali» dell'elaborazione di detto documento;

visto il progetto di parere in merito a «La Conferenza intergovernativa del 2000» (CdR 53/99) adottato il 17 gennaio 2000 dalla Commissione «Affari istituzionali» [relatori: Koivisto (FIN, PES) e Van den Brande (B, EPP)];

considerato che, conformemente allo spirito e alla lettera dell'articolo 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata), una definizione giuridica corretta di «sussidiarietà» richiede la presenza delle regioni;

⁽¹⁾ GU C 198 del 14.7.1999, pag. 73 — GU C 100 del 2.4.1996, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 64 del 27.2.1998, pag. 98.

⁽³⁾ GU C 374 del 23.12.1999, pag. 15.

⁽⁴⁾ GU C 293 del 13.10.1999, pag. 74.

⁽⁵⁾ GU C 57 del 29.2.2000, pag. 103.

considerato che la «Conferenza intergovernativa 2000» dovrà fornire un nuovo impulso al proseguimento del processo di integrazione europea attraverso la riforma delle istituzioni dell'Unione basata sui tre criteri di rappresentatività, efficienza e vicinanza ai cittadini;

considerato che il Comitato delle regioni, in virtù del fatto che i suoi membri sono rappresentanti politici degli enti locali e regionali, ritiene di poter fornire un legittimo contributo al processo di riforma che verrà avviato con l'intento di preparare l'Unione europea all'ulteriore ampliamento;

considerato che l'ampliamento avrà ripercussioni per il Comitato delle regioni e che richiederà la modifica del Trattato di Amsterdam al fine di rafforzare l'efficienza e la rappresentatività del Comitato stesso;

considerato che alcuni membri del Comitato delle regioni, date le competenze specifiche conferite dalle costituzioni agli enti di appartenenza relativamente alla ratifica della CIG 2000 (Regioni e Comunità belghe, Länder tedeschi e austriaci), saranno chiamati a svolgere un ruolo importante nell'interesse del regionalismo;

considerato che l'UE dovrebbe sostenere gli sforzi compiuti dal Consiglio d'Europa e da altri organi per promuovere la democrazia nei vari paesi europei,

ha adottato il 17 febbraio 2000, nel corso della 32^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Negli ultimi anni, il livello di amministrazione locale e regionale ha assunto maggiore importanza nel contesto europeo. È necessario che i processi decisionali si avvicinino ai cittadini al fine di controbilanciare e integrare la tendenza generale alla globalizzazione. Date queste premesse, l'Unione europea non dovrebbe consistere esclusivamente in una cooperazione tra Stati, ma occorre dar voce anche agli enti locali e regionali. In particolare, ciò significa che l'integrazione europea non dovrebbe più limitarsi alla cooperazione economica, ma dovrebbe comprendere processi decisionali che abbiano un impatto su tutti i livelli di governo. Gli enti locali e regionali sono responsabili dell'attuazione della legislazione comunitaria in molti ambiti chiave e desiderano perciò essere informati in modo da poter partecipare a pieno titolo al processo decisionale. Si presuppone infatti che le politiche dell'UE siano intese a migliorare la capacità degli enti locali e regionali di rispondere alle esigenze dei cittadini in diversi ambiti.

1.2. Effettivamente, a partire dagli anni '90, si è tenuto sempre più conto degli enti locali e regionali nei processi decisionali. Si pensi ad esempio alla creazione del Comitato delle regioni con il Trattato di Maastricht. Oggi, l'UE è tenuta ad effettuare una valutazione preliminare delle implicazioni economiche e amministrative delle proprie decisioni per gli enti locali. Ciò costituisce un passo avanti nella giusta direzione. Tuttavia, è necessario agire in maniera energica per garantire che venga riconosciuta agli enti locali e regionali il ruolo che meritano all'interno dell'UE.

1.3. Per questo motivo, il Comitato delle regioni, in quanto rappresentante degli enti locali e regionali europei, ha fornito il proprio contributo alla precedente Conferenza intergovernativa (CIG) avviata nel 1996 richiamando l'attenzione degli Stati

membri in questioni pertinenti agli enti locali e regionali. Il Comitato delle regioni ha presentato risoluzioni sia al Vertice di Colonia sia a quello di Helsinki. Nel presente parere il Comitato desidera illustrare la propria posizione in merito alle questioni che, in base alle conclusioni del Vertice di Helsinki, dovrebbero essere discusse alla CIG.

2. L'ampliamento dell'UE come punto di partenza per la CIG

2.1. L'ampliamento dell'UE ha un'importanza cruciale per il futuro dell'Europa. Le tradizioni europee comuni, la diversità culturale e il processo di pace avviato dopo la Seconda guerra mondiale sono i fattori determinanti dell'Europa unita. Dal punto di vista storico, l'Europa sta tornando alla normalità in quanto alcuni dei confini artificiali imposti in passato sono stati rimossi.

2.2. L'ampliamento dell'UE è un processo molto impegnativo sia per i paesi candidati che per gli attuali Stati membri. I paesi candidati dovranno adeguarsi a notevoli cambiamenti in campo legislativo, economico e amministrativo, mentre gli attuali Stati membri dovranno essere pronti a riformare alcune delle strutture e delle procedure dell'UE. Un'Unione europea ampliata non potrà funzionare nello stesso modo di prima, cioè quando il numero degli Stati membri e le responsabilità di questi ultimi erano molto più limitati rispetto alla nuova Unione europea che comprenderà la maggior parte dei paesi europei.

2.3. Durante il periodo di preadesione occorre attuare riforme istituzionali. L'attuale struttura decisionale, in origine concepita per un numero limitato di Stati membri, non potrà più funzionare in un'UE ampliata. È necessario procedere anche ad altri tipi di riforme.

Il Comitato ritiene che i lavori della CIG non debbano in alcun modo contribuire a ritardare i negoziati di adesione.

2.4. La partecipazione degli enti locali e regionali dei paesi candidati al processo di ampliamento è fondamentale per garantire che l'adesione all'UE riceva il supporto democratico dell'opinione pubblica di questi paesi. Una cooperazione esclusiva tra i governi degli Stati membri e i paesi candidati, che escluda gli enti locali e regionali e i cittadini, non può ottenere risultati sostenibili.

2.5. Il Comitato ha partecipato attivamente al processo di ampliamento dell'UE presentando le proprie posizioni riguardo alle questioni relative all'ampliamento. Fin dal 1997, esso ha inoltre intrattenuto un dialogo tra i propri membri e i rappresentanti politici a livello locale e regionale dei paesi candidati.

2.6. I convegni organizzati dal Comitato delle regioni nei paesi candidati hanno dimostrato che il livello di amministrazione locale e regionale è indispensabile per creare una democrazia moderna in questi paesi. Gli enti locali e regionali svolgono un ruolo significativo anche nell'attuazione della legislazione comunitaria. Inoltre, la loro importanza sta crescendo perché molti paesi stanno trasferendo poteri dal governo nazionale al livello di amministrazione locale e regionale. Nonostante ciò, gli enti locali e regionali dei paesi candidati non ricevono sufficienti informazioni riguardo ai negoziati tra l'UE e i propri governi né sono sufficientemente coinvolti nei preparativi per l'adesione. Il Comitato ritiene che i lavori della Conferenza intergovernativa dovrebbero agevolare l'informazione nel quadro dei negoziati di adesione.

Il Comitato giudica inoltre necessari programmi europei specifici e coerenti per una cooperazione fra gli enti locali e regionali degli attuali Stati membri dell'Unione europea, e relative associazioni a livello nazionale, che li metta in grado di collaborare sotto forma di partenariato con gli omologhi dei paesi candidati all'adesione, per coadiuvarli in modo da sviluppare capacità ed assicurare che gli enti locali dei paesi candidati all'adesione siano ben preparati a far fronte ai futuri compiti e responsabilità che discenderanno dall'appartenenza all'Unione europea.

3. Obiettivi della Conferenza intergovernativa

3.1. Un'Europa dei cittadini democratica e trasparente

3.1.1. La democrazia a livello locale e regionale è una delle più importanti «pietre angolari» della società nonché uno dei principi fondamentali ai quali si ispirano gli Stati membri. Tuttavia si parla spesso del deficit democratico dell'Unione europea. L'UE non è sufficientemente democratica e, a causa

della complessità della sua struttura organizzativa, essa è troppo distante dai cittadini. Per salvaguardare la legittimità dell'UE è estremamente importante rafforzarne la democrazia.

3.1.2. L'ampliamento dell'UE sta mettendo sempre più in risalto l'importanza della democrazia in quanto principio chiave per i suoi Stati membri. I nuovi Stati membri comprenderanno paesi con una concezione della democrazia e del ruolo dei cittadini nei processi politici diversa da quella degli Stati membri. È importante che in essi la democrazia non venga esercitata esclusivamente a livello statale, ma tenga conto anche del governo democratico a livello locale e regionale.

3.1.3. Il principio della trasparenza è anch'esso uno dei presupposti del buon funzionamento della democrazia. Può infatti essere considerato uno dei diritti democratici dei cittadini. All'interno dell'UE il concetto di trasparenza si applica per lo più al diritto dei cittadini di accedere alle informazioni e ai documenti concernenti l'UE. Esso si riferisce anche alla necessità di produrre testi legislativi più chiari. Le istituzioni dell'UE si sono inoltre sforzate di migliorare la trasparenza dei propri metodi di lavoro e processi decisionali al fine di promuovere una migliore e più ampia comprensione dell'integrazione europea. Il Comitato ritiene importante idi attività dell'UE.

3.1.4. Il buon funzionamento della democrazia a livello dell'UE non è possibile se i Trattati e le procedure decisionali non sono resi trasparenti e intelligibili per i cittadini. È necessario provvedere a una radicale razionalizzazione e semplificazione.

Il Comitato appoggia pertanto le proposte del Parlamento europeo in merito alla strutturazione dei Trattati, che dovranno confluire in un unico testo costituito da due sezioni:

- a) una sezione «costituzionale» o di base contenente il preambolo, gli obiettivi dell'Unione, i diritti fondamentali e le disposizioni relative alle istituzioni, alle procedure decisionali e alle varie competenze, che potrà essere modificata soltanto in sede di CIG;
- b) una sezione contenente le politiche dell'UE, che potrà essere modificata attraverso una procedura più semplice, basata sul voto a maggioranza qualificata e sulla codecisione.

3.1.5. Uno degli obiettivi più importanti per il prossimo futuro è quello di avvicinare l'UE ai cittadini, ovvero di creare l'Europa dei cittadini. È vero che fino ad ora i contatti tra l'UE e i cittadini sono stati insufficienti e che man mano che l'integrazione europea si approfondisce e si amplia diventerà sempre più difficile stabilire tali contatti. Il ravvicinamento tra l'UE e i cittadini sarà possibile soltanto se l'UE riuscirà ad applicare il principio della trasparenza al proprio processo

decisionale e se si occuperà delle questioni globali che stanno a cuore ai cittadini, come la promozione dell'occupazione, la protezione dell'ambiente su scala transnazionale e la lotta alla criminalità internazionale.

3.1.6. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea segnerà un momento importante nello sviluppo del rapporto tra l'UE e i suoi cittadini. Occorre perciò riflettere attentamente sul contenuto e sul rilievo giuridico di tale carta.

3.2. *Il principio di sussidiarietà*

3.2.1. L'obiettivo del principio di sussidiarietà è fare in modo che le decisioni vengano adottate al livello più prossimo al cittadino. In settori che non sono di sua esclusiva competenza, l'UE dovrebbe intervenire soltanto se la sua azione risulterà più efficace rispetto a quella dei singoli Stati. Il livello di governo prescelto deve essere, quanto più spesso possibile, quello locale o regionale, in particolare qualora la problematica in oggetto tocchi direttamente i cittadini. Gli enti locali e regionali operano tradizionalmente in ambiti di interesse diretto per i cittadini, in cui l'applicazione del principio di sussidiarietà risulta di particolare importanza.

3.2.2. L'attuazione della politica europea e il conseguimento di una crescente coesione sul piano politico, sociale e territoriale in Europa richiedono che l'UE conceda ai livelli decisionali più vicini ai cittadini margini di manovra più ampi possibile. Nel contempo, l'UE deve poter operare in maniera efficace in settori in cui le attività che le competono rivestono importanza generale. Gli Stati membri devono rapportarsi con lealtà nei confronti dell'Unione e applicare il diritto comunitario in modo corretto e trasparente, nel rispetto del principio di sussidiarietà⁽¹⁾.

3.2.3. Gli enti locali e regionali dovrebbero essere consultati in merito ad ogni politica comunitaria che eserciti un impatto significativo su di essi prima della decisione e attuazione delle strategie politiche. Nell'esaminare i progetti di legislazione dell'UE, il Comitato delle regioni non vuole limitarsi a esprimere un parere in merito all'impatto generale sulle amministrazioni locali e regionali, ma desidera pronunciarsi anche sul rispetto o meno del principio di sussidiarietà. Gli Stati membri dovrebbero altresì confrontarsi con gli enti locali e regionali nella definizione delle proprie posizioni su questioni comunitarie che hanno un impatto su di essi.

4. **La preparazione e i contenuti della Conferenza intergovernativa**

4.1. Il Comitato accoglie con favore la relazione sull'impatto istituzionale dell'ampliamento dell'UE redatto dal gruppo di lavoro presieduto dall'ex Primo ministro belga Jean-Luc Dehaene ed esprime particolare soddisfazione per il fatto che in essa i contatti con i cittadini sono considerati una priorità.

4.2. Nel suo contributo alla preparazione della conferenza intergovernativa sulle questioni istituzionali⁽²⁾, la Commissione europea dichiara che l'ammissione di una serie di nuovi Stati membri costituisce l'obiettivo politico più importante all'inizio del nuovo millennio. Una volta terminata la CIG, l'UE non sarà in grado di affrontare contemporaneamente l'ampliamento e le riforme istituzionali. Occorre pertanto gettare fondamenta durevoli per le istituzioni comunitarie. La riforma va effettuata ora, poiché dopo l'ampliamento l'UE dovrà essere in grado di promuovere i propri obiettivi e consolidare l'integrazione europea insieme ai nuovi Stati membri. Il Comitato ritiene che la Commissione abbia illustrato in maniera molto chiara le finalità e le motivazioni della CIG, che devono servire di punto di partenza per la CIG stessa. Nel suo Parere ai sensi dell'articolo 48 del Trattato sull'Unione europea per la riunione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per una modifica dei Trattati, del 26 gennaio 2000, la Commissione ha proposto la revisione del numero dei membri del Comitato delle regioni in sede di CIG. Quest'ultimo ha preso in esame la questione e ha redatto una proposta in merito al numero di nuovi membri.

4.3. Il Comitato riscontra con soddisfazione che, nella sua Risoluzione sulla convocazione della Conferenza intergovernativa⁽³⁾, la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo ha messo in evidenza l'importanza del dibattito pubblico, della trasparenza e della responsabilità democratica. Il Comitato conviene che si tratta di elementi essenziali, al pari del dialogo permanente con i paesi candidati, anch'esso messo in risalto nella risoluzione.

5. **Le conclusioni del Comitato delle regioni**

5.1. L'UE si legittima soltanto se ottiene la pubblica approvazione. Il punto di partenza della riforma dell'UE deve quindi essere il ravvicinamento dell'Unione ai cittadini. L'obiettivo alla base della riforma istituzionale deve essere il consolidamento e la democratizzazione delle istituzioni dell'UE affinché esse siano all'altezza delle sfide dell'ampliamento.

5.2. È necessario provvedere a una radicale razionalizzazione e semplificazione dei Trattati. Il Comitato appoggia pertanto le proposte del Parlamento europeo in merito alla strutturazione dei Trattati.

5.3. Le principali tematiche affrontate in sede di Conferenza intergovernativa (composizione della Commissione, ponderazione dei voti in seno al Consiglio e maggiore ricorso alle votazioni a maggioranza qualificata) sono importanti per il futuro dell'UE, ma ad esse dovranno esserne aggiunte altre per una riforma più radicale. Tale possibilità è peraltro prevista dalle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki. Occorre

⁽¹⁾ CdR 302/98 fin.

⁽²⁾ Comunicazione del 10 novembre 1999 e Parere del 26 gennaio 2000. COM(1999) 592 def. — COM(2000) 34 def.

⁽³⁾ A5-0018/2000.

pervenire a soluzioni accettabili tanto per gli attuali Stati membri quanto per quelli futuri. Bisogna inoltre prestare particolare attenzione al fine di evitare conflitti fra gli Stati membri piccoli e quelli grandi. Appare infine altrettanto importante che la CIG studi la possibilità di introdurre nel nuovo trattato il testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Come indicato nella relazione Dehaene, sarebbe opportuno introdurre norme che consentano una maggiore cooperazione e flessibilità.

5.4. Il Comitato chiede che l'articolo 5 del Trattato sia emendato affinché non si limiti a considerare il livello comunitario e quello della sovranità nazionale degli Stati membri, ma tenga anche conto dello status particolare delle amministrazioni locali e regionali. Questa è la posizione prioritaria del Comitato delle regioni esposta nel parere del Comitato sulla sussidiarietà, intitolato «Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! Un appello del Comitato delle regioni»⁽¹⁾. Questa piena applicazione del principio di sussidiarietà mette in luce il ruolo che le regioni e gli enti locali desiderano svolgere nel processo di unificazione. Una chiara ripartizione delle competenze e delle responsabilità tra i vari livelli accresce la trasparenza e il consenso da parte dei cittadini.

Il Comitato delle regioni appoggia la recente importante dichiarazione di Belgio, Germania ed Austria stando ai quali «in virtù del principio di sussidiarietà, l'azione della Comunità non riguarda solo gli Stati membri, ma anche i loro poteri locali, qualora questi ultimi siano dotati di competenze legislative riconosciute dai rispettivi ordinamenti costituzionali.» Il Comitato ritiene inoltre che debba essere possibile applicare tale dichiarazione anche agli enti locali e regionali degli Stati non organizzati su basi federali, tenendo conto delle relative strutture amministrative nazionali, e chiede a tutti gli Stati membri di aderire alla dichiarazione, a cominciare da quelli in cui vi siano poteri locali con competenze legislative proprie riconosciute costituzionalmente.

Il Comitato appoggia gli sforzi dei parlamenti regionali che hanno competenze legislative di sviluppare ulteriormente i contatti istituzionali con il Parlamento europeo.

5.5. Il Comitato deve essere invitato a partecipare alla CIG sin dall'inizio in qualità di partner paritario del Parlamento europeo e deve poter svolgere un ruolo attivo nei negoziati e nel processo decisionale della CIG.

Poiché le riforme istituzionali che verranno poste in essere dalla CIG incideranno profondamente sulla vita dei cittadini europei, gli enti regionali e locali chiedono di essere informati e di poter influire direttamente sull'elaborazione degli strumenti giuridici che determineranno queste riforme.

Il Comitato rinvia ai modelli e alle procedure attraverso i quali il livello regionale o quello comunale partecipano alla formazione dell'opinione e della volontà nazionale in merito a questioni dell'integrazione europea (ad esempio in Belgio, Germania, Austria). Invita gli Stati membri ad utilizzare il patrimonio di esperienza, le conoscenze e la prossimità ai cittadini di cui dispongono regioni, città e comuni, al fine di aumentare il consenso per le decisioni europee.

5.6. Le regioni e gli enti locali europei sono emblematici della grande varietà culturale che caratterizza l'Europa. Questo aspetto fondamentale della nostra società è destinato ad affermarsi ulteriormente a seguito dell'ampliamento, che riunirà all'Europa numerose regioni dell'Europa centrale e orientale. Gli enti locali e regionali auspicano che si pervenga a una corretta espressione politica della sussidiarietà per questo patrimonio culturale, che rientra fra le competenze degli enti locali e regionali.

5.7. D'ora innanzi, il Comitato seguirà da vicino la CIG nel suo complesso, tenendo conto del calendario previsto dal Consiglio europeo di Helsinki. In particolare, esso presterà attenzione alla possibilità che la Presidenza portoghese proponga altri punti da aggiungere all'ordine del giorno della CIG. Non si esclude pertanto che il Comitato elabori prima di allora una nuova iniziativa.

Il Comitato, prendendo atto dei punti 20 e 23 delle Conclusioni della Presidenza del vertice di Helsinki ed in particolare dell'allegato III «Linee direttrici per una riforma e raccomandazioni operative», chiede di essere consultato su tali questioni, che risultano di particolare importanza per le regioni aventi poteri legislativi.

5.8. Il principio dell'autonomia locale e regionale va aggiunto a quelli comuni agli Stati membri, menzionati nei Trattati, su cui si regge l'Unione europea: libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e lo Stato di diritto.

5.9. Il Comitato propone che il suo statuto di istituzione comunitaria sia riconosciuto ai sensi dell'articolo 7, primo paragrafo, del Trattato. L'obiettivo della CIG dovrebbe essere quello di contribuire alla creazione di un terzo livello di governo in Europa, quello degli enti locali e regionali.

5.10. Il Comitato coglie l'occasione per sottolineare l'importanza della propria risoluzione del 20 novembre 1997 su «I risultati della Conferenza intergovernativa» del 1997, in particolare dei punti 10, 11 e 12 riguardanti il parere del Comitato in merito alle carenze della precedente CIG, molte delle quali⁽²⁾ sussistono anche alla vigilia della «Conferenza intergovernativa 2000».

⁽²⁾ In particolare la modifica dell'ex Art. 3, lettera b) (attuale Art. 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea), la Dichiarazione sulla sussidiarietà, il principio dell'autonomia locale, lo statuto di istituzione per il Comitato delle regioni, il diritto di ricorso alla Corte di giustizia dell'UE e la codecisione.

⁽¹⁾ CdR 302/98 fin.

5.11. L'ampliamento dell'UE rende necessario un incremento del numero dei membri del Comitato delle regioni. L'aumento del numero complessivo dei membri garantirà una rappresentanza adeguata in seno al Comitato alle amministrazioni locali e regionali dei nuovi Stati membri. Il Comitato ritiene opportuno stabilire un massimo di circa 350 membri. In tal modo, le dimensioni delle delegazioni, la rappresentanza degli enti locali e regionali e la ripartizione geografica dei rappresentanti di ciascuno Stato membro saranno eque. È importante assicurare il rispetto di tali criteri anche nella composizione delle delegazioni nazionali di minori dimensioni⁽¹⁾. Pertanto il Comitato non approva la proposta fatta dalla Commissione europea di limitare il numero di membri del Comitato delle regioni ad un terzo del numero di membri del Parlamento europeo, vale a dire ad un massimo di 233 membri

5.12. Occorre rivedere i principi attualmente sanciti dal Trattato per la designazione dei membri del Comitato delle regioni. Per poter essere nominati, i membri del Comitato devono ricoprire un incarico in quanto rappresentanti eletti a livello locale o regionale, oppure essere mandatarî politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta a suffragio universale diretto⁽²⁾. Al venir meno di tale mandato, dopo sei mesi essi dovrebbero automaticamente perdere il loro status di

⁽¹⁾ CdR 52/99 fin.

⁽²⁾ CdR 305/97 fin.

membri del Comitato. Gli Stati membri devono garantire la nomina tempestiva di un successore.

5.13. Al Comitato deve essere accordato il diritto formale di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee per la salvaguardia delle proprie prerogative. Occorre inoltre concedere lo stesso diritto alle regioni dotate di competenze legislative (CdR 305/97 fin).

5.14. Per giungere a un accordo efficace, le istituzioni devono stabilire contatti e intavolare negoziati. Il Comitato auspica di essere coinvolto nei negoziati in merito a questioni discusse in riunioni informali del Consiglio.

5.15. Negli ambiti di consultazione obbligatoria, ogni qualvolta la Commissione e il Consiglio decidessero di non attenersi alle raccomandazioni del CdR, essi dovrebbero essere tenuti a motivare tale decisione. Al Parlamento europeo dovrebbe essere lasciata la facoltà di fornire tale motivazione su base volontaria.

5.16. Il Comitato delle regioni desidera infine sottolineare il ruolo fondamentale che esso è chiamato a svolgere in quanto rappresentante delle amministrazioni locali e regionali nonché dei cittadini europei. Il Comitato contribuisce a garantire che l'ideale europeo si radichi nella vita quotidiana dei cittadini, aiutandoli a comprendere le aspirazioni e gli obiettivi dell'UE.

Bruxelles, 17 febbraio 2000.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Jos CHABERT

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Cittadinanza europea»

(2000/C 156/03)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999, conformemente al disposto dell'art. 265, quinto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di predisporre il parere in merito alla «Cittadinanza europea» e di incaricare la Commissione 7 «Istruzione, formazione professionale, cultura, gioventù, sport, diritti dei cittadini» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere (CdR 226/99 riv. 2) formulato dalla Commissione 7 il 3 dicembre 1999 [relatore: Möller, (D-PPE)],

ha adottato il 17 febbraio 2000, nel corso della 32^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione**1.1. Incarico dell'Ufficio di presidenza riguardante l'elaborazione di un parere d'iniziativa**

1.1.1. L'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni, nel documento sulle priorità politiche del Comitato, ha stabilito che le iniziative volte a sviluppare il concetto di cittadinanza europea rivestono per esso un'importanza primaria. Il capitolo IV.4 intitolato *Cittadinanza europea* (R/CDR 316/98 riv. 1 punto 11) recita in particolare:

- lo sviluppo ulteriore della cittadinanza europea, che esprime un senso di appartenenza all'Unione, è una delle sfide principali cui deve far fronte l'Unione europea, specialmente in considerazione dell'ampliamento. Jean Monnet ha formulato un giudizio che è anche un auspicio: «Lo scopo dell'integrazione europea è quello di unire delle persone, non di coalizzare dei governi». Tale giudizio è sempre valido ed ha un significato speciale per il Comitato.
- Ai fini dell'applicazione sul campo delle politiche europee dobbiamo avvalerci pienamente dell'esperienza dei rappresentanti locali e regionali nel Comitato, dato che essi si trovano nella posizione ideale per creare legami diretti con i cittadini dell'Unione europea.
- Occorre sviluppare il ruolo dei membri del Comitato come «ambasciatori» delle regioni e dei comuni sia per informare le autorità europee delle esigenze e delle priorità dei cittadini nei comuni e nelle regioni, che per illustrare le politiche europee ai cittadini delle regioni e dei comuni.
- Si spera pertanto che venga fornito un contributo significativo al concetto di cittadinanza europea, concetto che figura tra i principali temi all'esame del Comitato.
- Durante il periodo di riferimento del programma il Comitato dedicherà particolare attenzione allo sviluppo della cittadinanza europea, in termini sia giuridici che culturali.

1.1.2. Scopo del parere non è quello di fare una riflessione generale sul concetto di cittadinanza europea e sulla sua evoluzione. L'obiettivo è piuttosto quello di analizzare il significato della cittadinanza europea per l'attività del CdR e per le regioni e i comuni. Occorre quindi chiarire come vada concepita la cittadinanza europea in quanto società civile moderna, che comprende tutti i livelli politici, e in particolare come si possa creare e rafforzare la connessione verticale tra la cittadinanza europea e la cittadinanza delle regioni e dei comuni. Il Comitato si aspetta un graduale miglioramento della percezione e della realizzazione della cittadinanza europea, man mano che l'integrazione europea progredisce, dato che l'interesse dei cittadini cresce grazie alle frequenti esperienze quotidiane in merito ai numerosi aspetti e possibilità dell'integrazione europea. In tal modo si crea un nuovo spazio di percezione e di interesse (Max Weber). Contemporaneamente si può e si deve promuovere la cittadinanza europea attraverso l'azione dei soggetti coinvolti a livello dell'UE, dei governi e delle regioni e comuni. A tal fine sono particolarmente utili ulteriori iniziative nel campo dell'informazione rivolta alle regioni e ai comuni.

1.1.3. Il concetto di cittadinanza a livello comunale e regionale (citizenship, citoyennté), utilizzato qui di seguito, non dev'essere inteso in senso giuridico, perché in tale contesto vi sono negli Stati membri concezioni molto differenti e tradizioni divergenti. I modi in cui tale concetto viene inteso variano dall'appartenenza ad un'unità sociale e geografica dotata di diritti di autogoverno fino alla nozione di identità regionale e locale.

1.1.4. Il tema in questione è diventato di particolare attualità in seguito alla decisione, adottata in occasione del vertice europeo di Colonia, di elaborare una Carta dei diritti fondamentali e quindi di dare concreta attuazione alle dichiarazioni di cui all'art. 6 del Trattato sull'Unione (versione del Trattato di Amsterdam). Secondo quanto stabilito al punto 44 delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, «il Consiglio europeo ritiene che, allo stato attuale dello sviluppo

dell'Unione europea, i diritti fondamentali vigenti a livello dell'Unione debbano essere raccolti in una Carta e in tal modo resi più manifesti». A tal fine viene convocata una conferenza alla quale partecipano i rappresentanti degli Stati membri e delle istituzioni europee con il compito di elaborare un progetto entro la fine del 2000.

1.1.5. Si rimanda infine ai pareri formulati dal Comitato in merito al principio di sussidiarietà e alla cittadinanza europea e al parere intitolato «Verso una nuova cultura della sussidiarietà! Un appello del Comitato delle regioni»⁽¹⁾.

2. Sviluppo del concetto di cittadinanza europea, compresa la nozione di una «Europa dei cittadini»

2.1. La graduale evoluzione del concetto di cittadinanza europea

2.1.1. L'affermazione in base alla quale soltanto in sede di formulazione degli obiettivi nel preambolo gli autori dei Trattati di Roma avrebbero pensato di unire il processo di integrazione alla nascita di una cittadinanza europea non rappresenta una critica, bensì una semplice descrizione dei fatti. Sanzionando in particolare il diritto fondamentale alla libera circolazione (e conseguentemente anche la libertà di stabilimento) il Trattato istitutivo della CEE introduce una delle disposizioni più rilevanti per quella che sarà in seguito la cittadinanza europea. Tuttavia, la limitazione di tale diritto alla categoria dei lavoratori dimostra che a quei tempi l'aspetto più importante era la mobilità del lavoro inteso come fattore di produzione, e quindi come componente legata ai processi socioeconomici. Nella primissima fase l'apertura del settore pubblico nazionale ai cittadini degli altri Stati membri (fatto salvo l'articolo 45 del Trattato CE), riconducibile sostanzialmente alla giurisprudenza della Corte europea di giustizia, ha svolto un ruolo decisivo.

2.1.2. Il dibattito si è intensificato a partire dagli anni '70 con l'introduzione del concetto di una «Europa dei cittadini». L'obiettivo allora era quello di decidere come avvicinare i cittadini alla Comunità nella loro vita di tutti i giorni. In occasione della conferenza al vertice del 1974 fu elaborato un primo elenco dei cosiddetti «diritti speciali». Questi comprendevano il diritto universale di soggiorno, il diritto all'elettorato attivo e passivo (perlomeno alle elezioni comunali), il diritto di accesso alle cariche pubbliche e l'unione dei passaporti. Il Rapporto Tindemans del 1975 aggiunse altri due elementi: ampliamento dei diritti individuali dei cittadini (riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali, diritto individuale di adire la Corte europea di giustizia in caso di violazione dei diritti fondamentali) ed estensione della libera circolazione (abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere, equipollenza dei titoli di studio). Anche il Parlamento europeo invocò il recepimento dei diritti fondamentali nel diritto comunitario (diritto all'elettorato attivo e passivo, accesso alle cariche elettive pubbliche, libertà di riunione e di associazione e diritto universale di soggiorno). Il concetto di cittadinanza europea apparve per la prima volta nel progetto del Parlamento europeo del 1984 riguardante l'istituzione di un'Unione europea.

2.1.3. Una tappa importante fu l'introduzione dell'elezione diretta del Parlamento europeo (diritti civili di elettorato attivo e passivo).

2.1.4. Nel 1984 fu istituito il Comitato Adonnino, che formulò il seguente programma: abolizione delle formalità doganali, riconoscimento reciproco dei diplomi e dei certificati, diritto universale di soggiorno non subordinato al possesso di un lavoro, diritto di partecipazione alle elezioni comunali per gli appartenenti agli altri Stati membri, diritto uniforme per le elezioni del Parlamento europeo, diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo e istituzione presso il Parlamento europeo della figura dell'ombudsman/mediatore, diritto di fare appello all'ombudsman, potenziamento degli scambi culturali, tra giovani e in ambito sportivo.

2.2. Incorporazione nei trattati di Amsterdam e di Maastricht

2.2.1. Con il Trattato di Maastricht gran parte di questi concetti è stata assorbita nel diritto comunitario primario. Il principio di cittadinanza europea è stato recepito come parte a sé stante del Trattato CE e quindi posto in risalto come uno degli elementi chiave della politica d'integrazione europea.

2.2.2. Con il Comitato delle Regioni è stata creata un'istituzione comunitaria direttamente impegnata nel perseguimento degli obiettivi associati al concetto di cittadinanza europea.

2.2.3. Con il Trattato di Amsterdam sono stati compiuti altri passi in avanti: maggiore tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei (nuovo art. 6 nel Trattato istitutivo dell'UE), rafforzamento della politica sociale e inserimento nel Trattato di una nuova competenza per la politica dell'occupazione.

3. Riflessioni e raccomandazioni sulla cittadinanza europea dal punto di vista delle regioni e dei comuni

Le riflessioni riportate qui di seguito analizzano innanzitutto il rapporto tra cittadinanza europea da una parte e cittadinanza delle regioni e dei comuni dall'altra. Dopodiché si tratterà di definire il ruolo e le funzioni del CdR e di individuare le misure necessarie per promuovere il concetto di partnerariato a livello di Unione.

Il concetto di cittadinanza è particolarmente complesso, dato che può comprendere tutti gli aspetti sociali, economici, politici e culturali della società umana. Tuttavia esso contiene in sostanza due principi, l'esistenza e la sovranità di un'unità politica, indipendentemente dal suo livello territoriale, e il fatto che tale unità è in grado di integrare politicamente i propri cittadini. Nel corso della discussione che ha avuto luogo nella Commissione 7 è stato osservato che negli Stati membri sono presenti diverse forme di cittadinanza, a seconda delle condizioni specifiche, in particolare storiche. Il progetto di «cittadinanza attiva» è inteso a contrastare le tendenze all'abbandono dell'impegno civile da parte dei cittadini.

⁽¹⁾ CdR 302/98 fin — GU C 198 del 14.7.1999, pag. 73.

3.1. *Rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza delle regioni e dei comuni*

3.1.1. La cittadinanza europea rappresenta in larga misura un'estensione della cittadinanza delle regioni e dei comuni. Si pensi ad esempio al diritto universale di soggiorno o al diritto di partecipare alle elezioni comunali concesso ai cittadini degli altri Stati membri dell'UE. In altri casi — come ad esempio nel caso del diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo e di fare appello all'ombudsman — la cittadinanza europea non presenta invece alcuna dimensione regionale o comunale.

3.2. *La cittadinanza delle regioni e dei comuni*

3.2.1. Per le regioni e i comuni la cittadinanza rappresenta l'elemento basilare del proprio status giuridico e della propria coscienza di sé. Fondamentalmente essa può assumere tre dimensioni:

- la dimensione sociospaziale: le regioni e i comuni sono delle unità spaziali che integrano i cittadini attraverso la realtà del vicinato e nella varietà della vita di tutti i giorni. Attraverso la tradizione, la cultura regionale e locale e i progetti comuni di modernizzazione essi sviluppano un'identità che agisce verso l'interno e l'esterno;
- la dimensione politica: la cittadinanza ingloba il concetto di democrazia regionale e comunale e le relative istituzioni. Queste ultime si basano sul diritto civile all'autonomia amministrativa, conquistato nella maggior parte dei casi dopo una lunga battaglia contro le rivendicazioni monopolistiche dell'amministrazione centrale dello Stato;
- infine, vi è la dimensione dello sviluppo: essa comprende l'organizzazione comune delle strutture di base della vita dei cittadini, in particolare i servizi di interesse generale, compreso il puntuale adeguamento degli stessi;
- gli enti regionali e locali hanno bisogno di ulteriori informazioni in merito all'attuazione dei diritti dei cittadini dell'Unione in altri Stati membri e delle conseguenti prassi di applicazione nelle regioni e nei comuni.

3.3. *Definizione di cittadinanza europea come concetto trasversale della politica d'integrazione europea*

3.3.1. Dall'analisi dell'evoluzione del concetto di cittadinanza europea (cfr. punto 2.1) emergono diverse interpretazioni di tale concetto:

- secondo quanto stabilito nella seconda parte del Trattato CE, la cittadinanza europea è il risultato di una serie di diritti civili (diritto universale di soggiorno, diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo, diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali per i cittadini UE degli altri Stati membri, diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo e di fare appello all'ombudsman, ecc.). Tale è la definizione di cittadinanza europea in base al diritto contrattuale;

- la cittadinanza europea può inoltre essere intesa come elemento della politica d'integrazione europea, la quale comprende tutte le politiche dell'UE che riguardano direttamente il singolo cittadino e che gli attribuiscono dei diritti e dei doveri che vanno al di là dell'ambito sopracitato;
- infine, la cittadinanza europea può indicare specificamente quei settori politici — come ad esempio la cultura — che sono particolarmente adatti a rafforzare il legame del cittadino con l'UE.

3.3.2. È assolutamente legittimo utilizzare ciascuna delle tre definizioni di cittadinanza europea in quanto non si escludono a vicenda, ma possono invece combinarsi, costituendo un efficace strumento dell'integrazione europea.

3.3.3. La cittadinanza europea costituisce quindi un settore politico trasversale che comprende una serie di approcci, obiettivi e strumenti diversi. Il denominatore comune consiste nel cittadino inteso come oggetto diretto di riferimento.

3.3.4. I seguenti settori di intervento rientrano in parte o interamente nel concetto di cittadinanza europea:

3.3.5. *Libertà di circolazione e libertà di stabilimento:*

- libera circolazione dei lavoratori;
- libertà di stabilimento;
- controlli alle frontiere;
- accesso a incarichi pubblici e attività lavorative nel pubblico impiego per i cittadini UE appartenenti ad altri Stati membri.

3.3.6. *La cittadinanza europea in base alla seconda parte del Trattato CE:*

- diritto universale di soggiorno;
- diritto di partecipare alle elezioni comunali e del PE (elettorato attivo e passivo);
- protezione diplomatica;
- diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo e di fare appello all'ombudsman;
- rispetto dei diritti fondamentali;
- divieto di discriminazione.

3.3.7. *Politiche specifiche nel settore delle risorse umane:*

- politica dell'istruzione;
- politica della cultura;
- politica dei giovani;

- politica sociale;
- politica sanitaria;
- politica dell'occupazione.

3.3.8. Informazione, sussidiarietà e partecipazione civile:

- trasparenza e accettazione;
- Comitato delle regioni;
- sussidiarietà e cittadinanza e quindi diritto all'autonomia amministrativa regionale e comunale intesi come due concetti che si integrano e condizionano a vicenda.

3.4. Rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza delle regioni e dei comuni

3.4.1. La cittadinanza europea integra la cittadinanza regionale e comunale aggiungendovi una dimensione europea. Man mano che procede il processo di integrazione, la cittadinanza europea acquista una crescente importanza, sia attraverso l'aumento del numero di cittadini che vi fanno riferimento, sia attraverso le nuove misure politiche. Il concetto di integrazione pone in primo piano la cittadinanza regionale e comunale, perché — come afferma la sociologia delle realtà locali — il comune e la regione costituiscono uno dei modelli basilari di convivenza sociale.

3.4.2. Va inoltre osservato che la politica di solidarietà attuata dall'Unione europea attraverso i fondi strutturali ha permesso di estendere il principio di solidarietà, che è uno degli elementi della cittadinanza regionale e locale, conferendogli una dimensione europea.

3.4.3. Dal punto di vista dei contenuti il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza delle regioni e dei comuni deriva dalle misure che riguardano direttamente gli abitanti. Nel caso della cittadinanza delle regioni e dei comuni è coinvolta l'intera popolazione. Nel caso della cittadinanza europea, invece, le misure sono spesso rivolte solo a una parte della popolazione per far fronte a eventuali esigenze specifiche. Ciò vale ad esempio per i cittadini provenienti da altri Stati membri dell'UE (ad. es. diritto di soggiorno, diritto di partecipare alle elezioni comunali, accesso al pubblico impiego) e per la popolazione locale disposta a muoversi (libera circolazione, programmi di scambio). Tuttavia, in alcuni casi è anche possibile che venga coinvolta l'intera popolazione (elezioni del Parlamento europeo).

3.4.4. Un rapporto amministrativo tra le due forme di cittadinanza nasce dal fatto che — come accade ad esempio per il diritto universale di soggiorno — le amministrazioni regionali o comunali fungono da interlocutori per i cittadini dell'UE provenienti da altri Stati membri.

3.4.5. Un rapporto molto stretto si sviluppa nel caso del diritto di partecipazione alle elezioni comunali. In tali elezioni, ogni cittadino, indipendentemente dalla sua nazionalità, ha il diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni che valgono per i cittadini di questo Stato membro.

3.4.6. Un rapporto particolarmente stretto tra cittadinanza europea e cittadinanza regionale e comunale può nascere anche per motivi geografico-territoriali (soprattutto nelle regioni di confine) attraverso i progetti di cooperazione interregionale o i partenariati tra comuni. Già oggi nelle «euroregioni» la vicinanza geografica ha favorito in parte lo sviluppo di modelli di stretta cooperazione tra cittadini.

3.4.7. Oltre al rapporto in termini di competenze è opportuno anche considerare il rapporto istituzionale. Ad esempio, non devono verificarsi casi di incompatibilità tra la cittadinanza europea e le basi istituzionali della cittadinanza delle regioni e dei comuni, e soprattutto è necessario che il diritto all'autonomia amministrativa, che costituisce anche un diritto civile, non subisca limitazioni.

3.5. Il significato della cittadinanza europea per i lavori del CdR

3.5.1. Il Comitato delle regioni, che nell'esecuzione dei suoi lavori difende innanzitutto gli interessi sociali, economici e culturali dei cittadini così come essi si sviluppano concretamente a livello regionale e comunale, ha il compito di contribuire con i suoi mezzi all'affermarsi del concetto di cittadinanza europea. Il Comitato può svolgere in particolare opera di sensibilizzazione sulla correlazione settoriale e giuridico-politica tra cittadinanza europea e cittadinanza delle regioni e dei comuni. In relazione alla cittadinanza europea (intesa sia in senso stretto che in senso lato), il Comitato può quindi svolgere una funzione di intermediario «verso l'alto» e «verso il basso», funzione che può e deve essere sviluppata ulteriormente.

3.5.2. Dal punto di vista istituzionale tale compito implica tra l'altro i seguenti aspetti:

- analisi del rapporto giuridico-politico e amministrativo tra cittadinanza dell'Unione e cittadinanza delle regioni e dei comuni;
- nell'ambito di tale contesto, affrontare la questione del rispetto del principio dell'autonomia amministrativa e della sussidiarietà;
- la cittadinanza europea intesa come strategia importante per lo sviluppo del senso di appartenenza tra i cittadini dell'Unione europea.

3.5.3. Dal punto di vista tecnico-politico, si potrebbero porre in rilievo i seguenti aspetti:

- elaborazione dei contenuti della cittadinanza europea;
- attività di informazione dei cittadini;
- nell'ambito di tale approccio, utilizzo della competenza delle amministrazioni regionali e comunali derivante dalla loro vicinanza al cittadino al fine di elaborare meglio le politiche settoriali europee.

3.5.4. Per adempiere a tali compiti è necessario curare una serie di aspetti fondamentali:

- individuazione delle componenti essenziali della cittadinanza europea nell'ambito delle suddette politiche settoriali e individuazione delle ripercussioni a livello regionale e comunale. Da quanto risulta finora, non è ancora stato analizzato l'impatto della cittadinanza europea (nelle sue diverse accezioni) a livello regionale e comunale. Ciò è tuttavia necessario, al fine di comprendere il concetto di cittadinanza europea in tutta la sua portata e in riferimento ai vari aspetti della politica di integrazione;
- tenere in maggiore considerazione il concetto di cittadinanza europea in rapporto alla cittadinanza regionale e comunale in sede di formulazione dei pareri da parte del Comitato. Il Comitato deve dimostrare che la cittadinanza europea e la cittadinanza delle regioni e dei comuni si influenzano e si integrano a vicenda sia dal punto di vista della giustificazione politico-democratica che dal punto di vista della trasposizione materiale, illustrando nel contempo i meccanismi di tale rapporto.

3.5.5. Il Comitato può inoltre contribuire all'avvio di una discussione su scala europea sul rafforzamento dell'impegno civile. Sulla base di esempi (consigli comunali dei giovani, istruzione degli adulti, uso della società dell'informazione) si sono mostrati gli strumenti grazie ai quali si persegue il rafforzamento della cittadinanza e della democrazia regionale e locale.

3.6. *L'importanza particolare del lavoro di informazione*

3.6.1. Per sua natura, la cittadinanza europea non può basarsi sulla stessa vicinanza al vissuto quotidiano di cui godono invece le regioni e i comuni. I valori, i diritti, gli obblighi del cittadino europeo e gli obiettivi della politica di integrazione devono essere divulgati attraverso un lavoro di informazione.

3.6.2. Da un esame generale degli elementi già esistenti della politica di integrazione europea per quanto riguarda la cittadinanza europea emerge chiaramente che in questo momento l'accento va posto probabilmente più sul miglioramento dell'opera di divulgazione e di trasposizione che sull'adozione di nuove misure. Non serve a nulla pensare alle prossime fasi di sviluppo della cittadinanza europea se i cittadini dell'UE non sono a conoscenza dei diritti e dei settori di sostegno già esistenti.

3.6.3. Il Comitato può intervenire come portavoce dei cittadini europei. L'efficacia del suo intervento deriva tra l'altro dal fatto che i suoi membri sono gli esponenti di una rete di associazioni che rappresentano le regioni e i comuni nella loro totalità (sia a livello nazionale che europeo). Il potenziale comunicativo di regioni e comuni non va affatto trascurato. Sarebbe anzi opportuno attuare strategie per aumentarlo.

3.6.4. L'attività di informazione non deve però dare l'impressione che la cittadinanza europea riguardi soltanto gli articoli della seconda parte del Trattato CE. Piuttosto, bisogna tener conto di tutti quei settori che hanno un impatto diretto sul cittadino — e quindi sull'uomo.

3.6.5. Considerando il rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza regionale e comunale, gli enti regionali e comunali rappresentano degli interlocutori importanti nell'ambito della politica di informazione. Dal momento che si occupano di numerosi aspetti della cittadinanza europea (diritto di soggiorno, diritto di partecipazione alle elezioni comunali, misure transfrontaliere di sostegno) tali enti sono spesso i diretti interlocutori dei cittadini.

3.6.6. Gli enti regionali e locali degli Stati membri hanno bisogno di informazioni più ampie in merito all'attuazione dei diritti dei cittadini dell'Unione in altri Stati membri dell'UE e alla relativa prassi di applicazione nelle regioni e nei comuni.

3.6.7. Agli inizi degli anni '90 è stata creata, su iniziativa della DG X, la rete d'informazione Symbiosis. Nonostante i primi risultati positivi, il progetto fu abbandonato. Si trattava fondamentalmente di manuali, su supporto elettronico, che descrivevano i singoli aspetti della cittadinanza europea in senso stretto e in senso lato e che potevano essere consultati dai cittadini. La rete si era rivelata molto utile sia per i soggetti coinvolti/interessati, sia per i collaboratori delle amministrazioni regionali e comunali. Questo approccio andrebbe ripreso, verificando in quale misura la rete Internet possa offrire nuove possibilità di accesso.

3.6.8. Il suddetto strumento, di cui si dovrebbe considerare la riattivazione, può essere oggi realizzato molto meglio grazie alle possibilità tecniche offerte da Internet. Il programma dell'UE «Europe direct» offre attualmente numerose possibilità di informazione, fino alla consulenza diretta (per mezzo di «call-center»). L'UE ha fatto molto ai fini della prossimità al cittadino e della trasparenza nell'ambito della società dell'informazione. Tuttavia occorre ancora consolidare tali servizi di informazione nel contesto sociale e spaziale dei cittadini, vale a dire anche nelle amministrazioni regionali e comunali, scuole, biblioteche e istituti di istruzione per adulti.

3.7. *L'importanza dei programmi di scambio*

3.7.1. La cittadinanza europea è tanto più importante, quanto maggiore è il numero dei giovani, degli studenti delle scuole e delle università e dei lavoratori che soggiornano per un determinato periodo in un altro Stato membro. Ciò spiega l'importanza che rivestono i programmi d'istruzione, i programmi culturali e quelli per i giovani per l'affermarsi del concetto di cittadinanza europea. A tal riguardo il Comitato dovrebbe formulare delle proposte su come creare un rapporto più stretto tra i soggiorni nell'ambito dei programmi di sostegno dell'UE e gli obiettivi e i principi della cittadinanza europea.

3.7.2. In tale contesto sarebbe opportuno verificare il significato dei partenariati regionali e comunali per la cittadinanza europea. I partenariati regionali e comunali rappresentano la rete più fitta in Europa per il coinvolgimento diretto del cittadino. Il presupposto è che gran parte della popolazione abbia una mentalità aperta.

3.7.3. Per le regioni e i comuni dei paesi candidati è assolutamente necessario creare dei canali di sostegno per dar vita ad un movimento europeista simile a quello dei paesi fondatori.

3.7.4. Il Comitato dovrebbe elaborare un parere che analizzi in maniera mirata il ruolo e gli interventi della politica culturale e dell'istruzione europea per la cittadinanza europea e per la cittadinanza regionale e comunale nel loro rapporto di interdipendenza.

3.7.5. Dal momento che le amministrazioni regionali e comunali svolgono un ruolo di grande rilevanza per il partenariato europeo, si propone di istituire un programma di borse di studio per quei collaboratori che si occupano, ad esempio, di diritto di partecipazione alle elezioni comunali, di diritto di soggiorno, di consulenze, ecc. Organizzando scambi di giovani funzionari amministrativi tra le amministrazioni gemellate, si potrebbe creare una rete che favorisca lo «scambio diretto», la conoscenza reciproca e la diffusione delle migliori pratiche.

4. Conclusioni

4.1. La cittadinanza europea è sia un obiettivo che uno strumento della politica di integrazione europea. Ne è un obiettivo, perché l'integrazione politica potrà essere garantita nel tempo soltanto quando verrà considerata e accettata dall'intera popolazione degli Stati membri come un'esigenza comune. In questo senso la cittadinanza europea rappresenta una condizione che dona legittimità alla politica di integrazione europea. Ne è uno strumento, perché crea diritti, misure di sostegno e reti in settori diversi che promuovono a livello pratico le forme più disparate di identificazione del cittadino con l'UE.

4.2. La cittadinanza europea integra la cittadinanza regionale comunale aggiungendo una dimensione transnazionale. Ciò vale sia per la popolazione locale, che in determinate circostanze beneficia per un periodo più o meno lungo dei diritti legati alla cittadinanza europea, che per i cittadini dell'UE giunti da altri Stati membri e da paesi terzi. Dal punto di vista della trasposizione, che presuppone anche la tutela di tali diritti, si vengono a creare dei rapporti diretti difficili da ignorare, come ad esempio nel caso del diritto dei cittadini dell'UE provenienti da altri Stati membri di partecipare alle elezioni comunali. Anche nel caso del diritto di soggiorno e della trasposizione degli altri concetti politici specifici che risultano importanti ai fini della cittadinanza europea emergono delle necessità e possibilità di intervento in loco.

4.3. È per questo che la cittadinanza europea non può e non deve essere valutata e sviluppata senza tener conto degli altri tipi di cittadinanza. Il successo della cittadinanza europea dipende in larga misura da quanto essa verrà incorporata nelle attuali strutture civili e politico-democratiche e dagli obiettivi e dalle misure con le quali essa viene promossa dalle amministrazioni regionali e comunali.

4.4. Questa necessità di decentramento insita nella struttura associativa dell'Unione deve essere debitamente tenuta in considerazione nei futuri progetti giuridici delle politiche settoriali che risultano importanti per la cittadinanza europea. Per porre in rilievo tale principio si dovrebbe inserire un articolo specifico nella seconda parte del Trattato CE, analogamente a quanto è stato fatto per il settore dell'ambiente.

4.5. Il Comitato dovrebbe far capire che la sussidiarietà, la cittadinanza e l'autonomia amministrativa delle regioni e dei comuni rappresentano delle istituzioni efficienti anche per la politica nel settore della cittadinanza europea. In occasione dell'imminente elaborazione di una Carta dei diritti e delle libertà fondamentali sarebbe opportuno inserire anche il diritto all'autonomia amministrativa delle regioni e dei comuni. In tale contesto il Comitato ricorda la propria richiesta di istituire un «Anno europeo dell'autonomia regionale e locale», grazie al quale potrebbe essere messo in evidenza il ruolo particolare dell'autonomia regionale e locale per la cittadinanza dell'Unione.

Bruxelles, 17 febbraio 2000.

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Jos CHABERT

Parere del Comitato delle regioni in merito a:

- la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria sullo sviluppo rurale (Leader+)»,
- la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti relativi ai programmi d'iniziativa comunitaria per i quali gli Stati membri sono invitati a presentare proposte di contributo nel quadro dell'iniziativa Equal», e
- la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta ad incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (Interreg)»

(2000/C 156/04)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti per un'iniziativa comunitaria in materia di cooperazione transeuropea intesa ad incoraggiare lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (Interreg)» (COM(1999) 479 def.);

vista la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce orientamenti per l'iniziativa comunitaria per lo sviluppo rurale (Leader+)» (COM(1999) 475 def.);

vista la «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce orientamenti per i programmi d'iniziativa comunitarie per i quali gli Stati membri sono invitati a presentare proposte di sostegno in base all'iniziativa EQUAL» (COM(1999) 476 def.);

vista la decisione della Commissione del 25 ottobre 1999 di consultare il Comitato in merito, in conformità con l'articolo 265 C, paragrafo 1 del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 2 giugno 1999 di attribuire l'elaborazione di un parere alla Commissione 1 «Politica regionale, fondi strutturali, coesione economica e sociale, cooperazione transfrontaliera ed interregionale»;

visto il contributo della Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo» (Relatore: Sexton, Membro del Consiglio municipale di Longford IRL/ELDR);

visto il contributo della Commissione 2 «Agricoltura, sviluppo rurale, pesca» [(Relatore: Correia, Presidente del Consiglio municipale di Tavira (P/PPE))];

visto il progetto di parere (CdR 219/99 riv. 3) formulato dalla suddetta Commissione il 1° dicembre 1999 (Relatrice: Vibeke Storm Rasmussen, presidente della provincia di Copenhagen DK, PSE),

ha adottato il 17 febbraio 2000, nel corso della 32ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato coglie l'occasione offerta dalla Comunicazione della Commissione sulle iniziative comunitarie 2000-2006 (Programma dei lavori della Commissione n. 97/020) e dalla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti per un'iniziativa comunitaria in materia di cooperazione transeuropea intesa ad incoraggiare lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (Interreg)» (COM(1999) 479 def.) per formulare un parere

sull'argomento allo scopo di offrire il proprio contributo al dibattito sulle iniziative comunitarie Interreg, Leader+ e Equal per il prossimo periodo di utilizzo dei fondi comunitari. L'iniziativa Urban non viene esaminata nell'ambito del presente parere.

1.2. Il Comitato raccomanda alla Commissione e ai rappresentanti degli Stati membri nell'ambito del comitato di gestione che sono competenti per le singole iniziative comunitarie di

tener conto degli interessi delle regioni e degli enti locali in sintonia con le posizioni assunte nel presente parere.

2. Osservazioni di carattere generale in merito alle iniziative comunitarie

2.1. Le iniziative comunitarie presentano grande importanza e interesse per gli enti regionali e locali dell'UE. Sono infatti spesso questi ultimi a gestire i programmi o attuare i progetti. Il Comitato si compiace pertanto che per il nuovo periodo di utilizzo dei fondi strutturali si sia posto maggiormente l'accento sulla partecipazione degli enti regionali e locali alle iniziative comunitarie.

2.2. Richiamandosi al principio di sussidiarietà si sottolinea che tanto la formulazione quanto l'attuazione dei piani e dei programmi rientrano in via prioritaria nell'ambito di competenza degli enti locali e regionali.

2.3. In linea di principio il Comitato concorda sulla proposta concentrazione degli aiuti destinati alle iniziative comunitarie, che avrà come conseguenza la riduzione del numero di queste ultime da tredici a quattro. Il contenuto delle iniziative tiene ampiamente conto sia del principio di continuità che delle tendenze evolutive in atto.

Interreg	Cooperazione transfrontaliera, transnazionale e transregionale mirante a promuovere uno sviluppo e una programmazione territoriale armoniosi ed equilibrati in Europa,
Leader+	sviluppo delle zone rurali,
Equal	cooperazione transnazionale destinata a promuovere nuovi metodi di lotta a tutte le forme di discriminazione e disparità sul mercato del lavoro,
Urban	rinnovamento economico e sociale nei quartieri afflitti da gravi problemi.

2.4. Viene prevista una semplificazione positiva in quanto ciascuna iniziativa comunitaria viene finanziata da un unico fondo strutturale. Infatti, Interreg e Urban sono finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Leader+ dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) ed Equal dal Fondo sociale europeo (FSE). In questo modo ciascuna iniziativa comunitaria può realizzare misure coperte dagli altri fondi. Ciò significa, per esempio, che Interreg può finanziare attività che normalmente sono di competenza del FSE o del FEAOG. In questo modo si assicura che ciascuna iniziativa comunitaria concentri maggiormente la sua efficacia sui problemi da risolvere e sulle esigenze degli enti che utilizzano i fondi. Ciò riduce il carico amministrativo ma richiede anche un impegno particolare da parte degli organismi responsabili dei fondi strutturali.

2.5. Le iniziative comunitarie sono complementari alle altre iniziative dei fondi strutturali previste nel quadro dei programmi relativi agli obiettivi 1, 2 e 3. È pertanto necessario coordinare i programmi delle iniziative comunitarie con i documenti di programmazione degli Stati membri e con i programmi operativi.

2.6. Il Comitato si compiace per il fatto che uno dei principi più importanti applicati per le nuove iniziative comunitarie consiste nell'approccio «bottom-up» (dal basso verso l'alto). È importante tener presente che gli enti regionali e locali hanno un ruolo centrale per quanto riguarda la messa a punto, la realizzazione e la valutazione dei programmi. Gli enti regionali e locali sono i più vicini ai cittadini, per cui sono a conoscenza del modo migliore per affrontare i problemi. A tale riguardo è utile ribadire che anche l'attivazione del Programma da parte dello Stato membro prevede un forte partenariato con gli organismi e associazioni rappresentativi degli enti locali e regionali che attuano il Programma.

2.7. Le strutture amministrative e di valutazione devono essere quanto più semplici possibile ed esenti da complessità amministrative; inoltre occorre accelerare le procedure di approvazione sfrondando le strutture amministrative.

2.8. Le iniziative comunitarie hanno l'obiettivo di finanziare quelle iniziative che presentano un carattere precipuamente comunitario. I finanziamenti di una delle iniziative comunitarie non devono pertanto dipendere dal fatto che il progetto venga o no attuato nel quadro di una zona rientrante negli obiettivi comunitari. Ciò che conta invece è che la politica strutturale contribuisca a ridurre le disparità di reddito fra le regioni mediante la designazione, da parte della Comunità, delle zone rientranti negli obiettivi e mediante i programmi regionali.

2.9. Il Comitato giudica importante che i partner che collaborano nel quadro delle iniziative comunitarie operino su un piede di parità.

2.10. Il 1° luglio 1999 il Consiglio ha assegnato alle iniziative comunitarie, circa 10,4 miliardi di euro (prezzi del 1999), così ripartiti: 4 875 milioni a Interreg, 700 milioni a Urban, 2 020 milioni a Leader+ e 2 847 milioni a Equal.

2.11. Il Comitato prende atto che durante il prossimo periodo 2000-2006 gli aiuti delle iniziative comunitarie diminuiranno.

Interreg

3. Osservazioni relative a Interreg

3.1. La nuova iniziativa Interreg si propone l'obiettivo di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e transregionale per assicurare uno sviluppo equilibrato in Europa

3.2. Il Comitato si compiace vivamente del rafforzamento del ruolo degli enti regionali e locali nel quadro di Interreg III.

3.3. Il Comitato si compiace altresì che l'iniziativa faccia tesoro delle esperienze maturate con i programmi precedenti di Interreg e che quest'ultimo si avvarrà anche delle esperienze delle azioni che verranno promosse a mente dell'art. 10 del FESR.

3.4. L'iniziativa Interreg presenta 3 linee d'azione:

Linea d'azione A: Cooperazione transfrontaliera intesa a promuovere uno sviluppo regionale integrato fra le regioni frontaliere, comprese quelle esterne e quelle marittime (Interreg III A),

Linea d'azione B: Cooperazione transnazionale diretta a contribuire ad uno sviluppo territoriale armonioso e sostenibile in grandi gruppi di regioni europee (macroregioni) (Interreg III B),

Linea d'azione C: Cooperazione transregionale per promuovere lo scambio di esperienze nel quadro delle politiche e delle tecniche per lo sviluppo regionale e la coesione, oltre che per incoraggiare la creazione di reti negli ambiti d'intervento della politica regionale (Interreg III C).

3.5. Il Comitato giudica importante evitare le sovrapposizioni dei programmi delle linee A, B e C che precedono, assicurando invece che si integrino a vicenda in modo da consentire un ampio ventaglio di modalità e di rapporti di collaborazione. Così facendo avranno la possibilità di partecipare alla cooperazione nel quadro di Interreg sia gli organismi che hanno partecipato solo in misura imitata alla cooperazione interregionale, sia le regioni e le città che dispongono di maggiore esperienza.

3.6. Il Comitato giudica opportuno semplificare notevolmente la gestione degli stanziamenti a disposizione di Interreg decentrando nella pratica il processo decisionale a favore delle parti interessate e raggiungendo un giusto equilibrio tra semplificazione e flessibilità, in modo da assicurare che i fondi vengano versati con rapidità e in maniera efficace. Occorre quindi definire meglio la ripartizione delle competenze fra il partenariato verticale e orizzontale, ridurre le complessità burocratiche, nonché accrescere la vigilanza, la valutazione e il controllo, in modo da assicurare un'amministrazione migliore e sana sotto il profilo finanziario.

3.7. La Commissione giudica importante porre in essere attività e unità amministrative che abbiano veramente carattere transfrontaliero e transnazionale. Una cooperazione effettivamente transfrontaliera è fra l'altro caratterizzata da una struttura decisionale comune che abbracci lo sviluppo dei programmi, la selezione e il finanziamento dei progetti insieme a strutture amministrative comuni.

3.8. Il Comitato si compiace che la Commissione si proponga di assegnare una sovvenzione comunitaria unica («contributo globale») direttamente a ciascun programma di Interreg III. I programmi funzionano nella maniera più soddisfacente quando viene applicato il principio «dal basso verso l'alto» («bottom-up»), quando cioè sono gli stessi partner regionali e locali a prendere l'iniziativa e i progetti vengono selezionati di concerto con i partner regionali, locali e sociali. Vengono così adottate in comune le decisioni circa le attività che sostengono il programma e che devono quindi beneficiare di aiuti.

3.9. Il Comitato si compiace che possa essere accordato fino al 100 % dei finanziamenti necessari per creare e finanziare strutture comuni per la programmazione, il monitoraggio e la gestione dei programmi (assistenza tecnica).

3.10. In Europa il settore pubblico è strutturato in maniera diversa e anche la definizione delle competenze e delle risorse varia a seconda degli Stati. Sulla scorta delle esperienze maturate con i precedenti programmi Interreg il Comitato raccomanda di studiare (tenendo presenti le regole di concorrenza in vigore) come consentire che taluni tipi di finanziamenti privati possano essere considerati come cofinanziamento, dunque complementare agli aiuti, in modo che i finanziamenti privati vengano equiparati a quelli pubblici. Tali finanziamenti possono venire, ad esempio, da organizzazioni sindacali, da ONG o da associazioni, le quali perseguono obiettivi di carattere più generale. Il cofinanziamento va così valutato tenendo conto non già della sua origine, quanto piuttosto della finalità per la quale le risorse vengono utilizzate.

3.11. Il Comitato fa presente che nei nuovi orientamenti per Interreg sarà necessario correggere l'elenco della Commissione relativo alle regioni frontaliere ammissibili agli aiuti nel quadro di Interreg II A e alle delimitazioni geografiche delle macroregioni ai fini di Interreg II B.

3.12. Il Comitato appoggia la proposta della Commissione di istituire un osservatorio per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e transregionale, a condizione che il suo finanziamento non vada a scapito dei fondi destinati ai programmi Interreg. Occorre un sistema in grado di coordinare, scambiare e diffondere le esperienze della cooperazione interregionale.

4. Linea d'azione A — Cooperazione transfrontaliera (Interreg III A)

4.1. Molti dei confini tra i paesi europei sono stati stabiliti nel corso di questo secolo. I conflitti e la sfiducia che seguono il cambiamento di un confine vengono lentamente sostituiti dalla coesistenza pacifica e da una positiva cooperazione. Soprattutto le regioni che confinano con i paesi dell'Europa centrale e orientale percepiscono un confine come elemento di separazione e non come punto d'incontro tra due paesi. È quindi di fondamentale importanza continuare a dare alta priorità agli aiuti alla cooperazione al di là dei confini esterni dell'UE, anche nelle zone costiere.

4.2. La cooperazione transfrontaliera svolge una funzione importante nel migliorare la reciproca comprensione dei popoli sotto il profilo storico, culturale e politico, nonché nel tentativo di eliminare gli ostacoli che si frappongono alla cooperazione transfrontaliera, quali, ad esempio, quelli linguistici, culturali, politici e amministrativi.

4.3. Il Comitato conviene con la Commissione sul fatto che le attuali regioni Interreg II A offrono il punto di partenza per programmare i futuri programmi in materia di cooperazione transfrontaliera. Il Comitato si rallegra di vedere sottolineata l'importanza delle frontiere esterne nelle linee guida. Interreg III A è un programma di estrema importanza per l'attenuazione delle disparità dei livelli di benessere regionali, in particolare lungo la vasta frontiera tra l'UE e la Russia. Il programma Interreg III A incoraggia i paesi candidati membri del mar Baltico a far proprie le politiche di sviluppo dell'Unione.

4.4. Nelle regioni insulari o marittime, la comunicazione ed i contatti avvengono attraverso il mare. È importante che le vie di comunicazione marittime vengano migliorate e potenziate, in modo tale che nel mercato interno il mercato del lavoro, le attività imprenditoriali, il settore della formazione e la vita culturale, che superano i confini nazionali, siano maggiormente integrati. È dunque necessario introdurre gli elementi di flessibilità che consentano alle isole di beneficiare della linea d'azione A. Questo vale in particolare per le regioni ultraperiferiche, che non dispongono più dell'iniziativa comunitaria Regis.

4.5. Il Comitato constata quindi con soddisfazione che alcuni confini marittimi continuano a rientrare nel quadro di Interreg III A. Il fatto che le attuali regioni «di cooperazione» naturali e ben funzionanti possano continuare a percepire aiuti gioverà in particolare alle comunità insulari ed alle regioni isolate e periferiche.

4.6. Tra il numero rilevante di vere e proprie strutture amministrative transfrontaliere nel quadro di Interreg si annoverano le «euroregioni». Benché esse si fondino su strutture politiche ed amministrative transnazionali e decentrate, il Comitato ritiene che il concetto di euroregioni non deve costituire un requisito per ottenere l'amministrazione dei programmi Interreg III A e dei finanziamenti da essi previsti, sebbene debba rappresentare un valore aggiunto.

4.7. La Commissione propone che venga stabilito solo un programma per ciascuna frontiera nazionale, con specifici sottoprogrammi per le aree di cooperazione transfrontaliera meno estese. Il Comitato ritiene che le regioni di Interreg III A siano proprio quelle che lavorano sulla base di priorità politiche proprie, che non possono essere sintetizzate in un programma unico per ogni frontiera nazionale. Il fatto di sottrarre il processo decisionale amministrativo e finanziario al partenariato orizzontale tra i partner regionali, locali e sociali nelle regioni transfrontaliere è inoltre in contrasto con il principio «bottom-up» (dal basso verso l'alto). Il Comitato invita quindi la Commissione a tenere distinti quei programmi che coprono la cooperazione relativa allo stesso confine nazionale.

4.8. Il Comitato si compiace dell'ampio ventaglio di aree d'intervento che la Commissione propone come aree di cooperazione in vista dell'attuazione delle strategie di sviluppo transfrontaliere. I programmi transfrontalieri rispecchiano le sfide particolari che si pongono a ciascuna regione di confine. È quindi importante che l'elenco delle aree di cooperazione sia molto ampio, in modo che si possa aggiungere, ad esempio, la cooperazione con i media a livello locale e regionale.

4.9. Il Comitato ritiene opportuno che venga conferita maggiore flessibilità ai programmi Interreg III A, per rafforzare la cooperazione reciproca fra i programmi a vari livelli: al livello dei programmi, a livello politico e amministrativo e al livello dei progetti. Dovrebbe essere possibile che due o più programmi cooperino su obiettivi comuni, coordinino attività e appoggino progetti comuni. Ove opportuno la flessibilità deve comportare la possibilità che i programmi III A siano attuabili per regioni appartenenti a più di due paesi, come avviene per esempio nella regione frontaliere tra il Belgio, la Francia e il Lussemburgo.

4.10. Il Comitato condivide la norma vigente, in base alla quale fino al 20 % dei fondi previsti dai programmi di cooperazione transfrontaliera può essere destinato ai progetti ed alle attività nelle regioni frontaliere. Un requisito per ottenere gli aiuti è che le risorse finanziarie vadano a beneficio di tutta la regione frontaliere, ad esempio sotto forma di maggiore mobilità.

5. Linea d'azione B — Cooperazione transnazionale (Interreg III B)

5.1. La cooperazione prevista dalla linea d'azione B si distingue dalla linea A tra l'altro per la maggiore estensione geografica e per il numero più elevato dei partner (macroregioni). L'intervento comprende la cooperazione nel quadro dell'assetto territoriale e dello sviluppo regionale. La linea d'azione B prevede la possibilità di cooperare con le regioni limitrofe dei paesi non appartenenti all'UE su progetti che contribuiscono allo sviluppo ed all'appoggio di strategie comuni per le macroregioni.

5.2. Le attività ammissibili nel quadro di Interreg III B devono essere estese, in vista del programma Interreg II C già esistente. Dovrebbe essere possibile finanziare, oltre alle analisi e agli studi, anche progetti comportanti risultati più concreti, fra cui investimenti (infrastrutturali) e progetti pilota di minore portata. In questo modo aumenta la possibilità di valutare attività e profitti. Al tempo stesso occorre ampliare il concetto di urbanistica e programmazione del territorio in modo da poter finanziare il vero e proprio sviluppo regionale e delle attività imprenditoriali, come anche lo sviluppo e la ricerca tecnologica, le misure a favore dell'occupazione e la formazione.

5.3. Secondo il Comitato, se Interreg presterà un contributo positivo alla politica futura dell'UE per lo sviluppo dello spazio, i programmi operativi dell'iniziativa, qualora possibile, devono

essere compatibili con le finalità dello schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE). Interreg III B e lo SSSE devono appoggiarsi a vicenda, in modo che le raccomandazioni SSSE relative ad un territorio policentrico più equilibrato, allo sviluppo sostenibile, ad infrastrutture di trasporto più bilanciate ed al rispetto per la natura ed il patrimonio culturale vengano realizzate attraverso progetti pratici.

5.4. Il Comitato ritiene che le macroregioni che rientrano nella linea d'azione B debbano essere aperte alle regioni che possono dare un contributo positivo ad uno sviluppo sostenibile, armonioso ed equilibrato. Le regioni che fungono da entroterra naturale ed appartengono alle macroregioni devono avere la possibilità di rientrare nel quadro del programma Interreg III B.

5.5. L'attuale Interreg II C si presenta come un programma in cui prevale il livello nazionale, ma che può essere utilizzato anche dagli enti regionali. Non si tratta però di un programma impostato in funzione delle priorità degli enti regionali e locali per lo sviluppo delle diverse zone oggetto dei programmi. Occorre pertanto esaminare con attenzione fino a che punto le esistenti strutture amministrative e di programmazione di Interreg II C debbano essere mantenute nei nuovi programmi Interreg III B.

5.6. A giudizio del Comitato le aree di cooperazione relative a Interreg III B vanno definite con il pieno consenso delle regioni e dei raggruppamenti di regioni interessati previa valutazione della coerenza con le aree Interreg II C. Questa valutazione deve tener conto della lentezza della realizzazione dei programmi operativi in talune zone Interreg II C.

6. Linea d'azione C — Cooperazione transregionale (Interreg III C)

6.1. Interreg III C è destinato alla cooperazione tra le regioni dell'intera Europa. Non tutti gli enti regionali e locali hanno infatti i requisiti (situazione geografica, esperienza, capacità o dimensione) per partecipare alla cooperazione transfrontaliera o transnazionale nel quadro della linea d'azione A o B. Il Comitato accoglie perciò con favore la nuova iniziativa e ribadisce la necessità di finanziamenti da destinare alla creazione di reti ed a progetti interregionali di scambio di esperienze di minori dimensioni.

6.2. Il Comitato è critico nei confronti dell'idea che le unità amministrative della linea d'azione B elaborino ed amministrino i programmi previsti dalla linea C. I programmi della linea B vengono definiti sulla base di macroregioni geografiche, e riguardano l'assetto del territorio e lo sviluppo regionale. I programmi transnazionali della linea C devono essere considerati da un altro punto di vista, e non è detto che

le unità amministrative della linea B abbiano i requisiti specifici necessari per elaborare programmi che interessano tutta l'UE, e che, sotto il profilo tematico, vanno al di là dei programmi della linea B.

6.3. Definendo il contenuto della linea d'azione C si dovrebbero perseguire i seguenti obiettivi:

- conferire alla cooperazione interregionale una propria specificità in termini di contenuti nel contesto dell'iniziativa comunitaria Interreg III;
- far sì che la cooperazione interregionale funga da strumento orizzontale complementare alle altre linee d'azione per favorire il dialogo europeo e lo scambio di esperienze sulla partecipazione degli enti locali e regionali alla realizzazione delle politiche comunitarie, e infine
- attuare la promozione della cooperazione interregionale mediante una gestione autonoma e decentrata dei programmi in Europa.

6.4. I programmi di Interreg III C devono essere correlati geograficamente, tematicamente e/o avere altre caratteristiche comuni. Il Comitato ritiene che la linea d'azione C deve avere un carattere più innovativo e specifico, e finanziare quei modelli di cooperazione che non possono beneficiare di aiuti nel quadro delle linee A o B.

6.5. Inoltre, in vista dell'ampliamento dell'Unione, si potrebbero introdurre una serie di programmi «geografici» destinati esclusivamente agli enti territoriali e locali, da programmare, insieme a fondi Phare, Tacis e MEDA, scegliendo tra le priorità politiche comuni per lo sviluppo del territorio. Una tale cornice comune deve poter decidere il finanziamento di progetti con la partecipazione di soggetti provenienti sia da Stati membri dell'UE sia da paesi terzi, in modo da assicurare che i progetti tengano effettivamente conto delle esigenze concrete degli enti regionali e locali e delle priorità per le regioni.

6.6. Il Comitato si compiace che in particolare le autorità delle regioni in ritardo di sviluppo, delle isole e delle regioni isolate e periferiche abbiano l'opportunità di partecipare alla linea d'azione C.

7. Coordinamento con gli aiuti ai paesi terzi

7.1. Occorrono procedure semplificate e coerenti che consentano di rafforzare la cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale e le regioni del Mediterraneo, e di integrare tali paesi nelle politiche UE. È quindi necessario che i programmi Phare, Tacis e MEDA, nonché gli strumenti UE intesi ad aiutare i paesi dei Balcani che non rientrano nel programma Phare, siano meglio coordinati con Interreg III.

7.2. La cooperazione interregionale trova una particolare giustificazione nell'ampliamento dell'UE. La cooperazione e lo scambio di esperienze rappresentano un contributo importante per la preparazione dei paesi candidati all'adesione all'UE, e forniscono quindi un significativo apporto all'integrazione ed alla coesione europea.

Il coordinamento degli aiuti pone una serie di difficoltà:

7.3. Secondo i nuovi orientamenti, Phare CBC (cross-border cooperation) potrà soltanto cofinanziare la linea A, mentre la linea B può essere cofinanziata dallo SSPA (strumento per le politiche strutturali di preadesione) o da Phare Mainstream. I progetti nel quadro della linea B non sono così grandi da poter essere coperti da tali strumenti: lo SSPA finanzia solo progetti di oltre 5 milioni di euro (trasporti e ambiente) e Phare Mainstream solo progetti di oltre 2 milioni di euro.

7.4. Le procedure previste per i programmi non sono compatibili con i relativi bilanci. Mentre i bilanci di Phare, SSPA e Tacis sono annuali, quelli di Interreg sono settennali. I progetti devono quindi essere realizzati in tempi diversi.

7.5. I programmi hanno obiettivi e campi di applicazione differenziati. Mentre Interreg III B si incentra sulla pianificazione dello spazio, il programma Phare, ad esempio, si incentra sulla preparazione dei paesi candidati all'adesione all'UE, e Tacis cerca di agevolare la transizione per i paesi dell'ex Unione Sovietica. Il fatto che i programmi abbiano diversi orientamenti comporta la necessità di elaborare più domande diverse per lo stesso progetto. Nel contempo ciò implica un immotivato rallentamento dei progetti, dato che, nei vari programmi, il tempo necessario per approvare una domanda varia da un caso all'altro.

7.6. Il Comitato propone di destinare parte dei bilanci di Phare, Tacis e MEDA al cofinanziamento di progetti Interreg III che i comitati direttivi transnazionali possono ritenere meritevoli per gli aiuti nel quadro di Interreg.

7.7. Il Comitato fa presente che la Commissione, negli orientamenti per Interreg, getta le basi per migliorare il coordinamento tra Interreg e gli aiuti ai paesi limitrofi dell'UE nell'Europa centrale e orientale e nel bacino del Mediterraneo.

8. Finanziamento

8.1. Il Comitato si compiace che sia stata attribuita maggiore priorità a Interreg. È d'accordo sul fatto che a Interreg III venga assegnata almeno la metà dei fondi complessivi stanziati

per le iniziative comunitarie, ossia 4,875 miliardi di euro durante il periodo 2000-2006.

8.2. In relazione all'approvazione dell'Agenda 2000 i capi di Stato e di governo hanno sottolineato che per l'ampliamento dell'UE occorrerà prestare particolare attenzione alle attività transfrontaliere.

8.3. Il Comitato ritiene inoltre opportuno che si tenga conto del fatto che, nel corso dell'attuale periodo di validità, Interreg II C ha usufruito di fondi soltanto per il periodo 1997-1999. Alle attività transnazionali deve quindi essere attribuita maggiore priorità, dati i buoni risultati conseguiti da Interreg II C.

8.4. Il Comitato raccomanda perciò un'equa distribuzione dei fondi tra Interreg III A e B, che possa mantenere l'attuale livello delle attività transfrontaliere nel quadro di Interreg A e nel contempo tenga relativamente conto del fatto che le attività transnazionali nel quadro di Interreg II C hanno usufruito di fondi soltanto per la metà dell'attuale periodo di validità dei fondi strutturali. Di conseguenza, alle iniziative nel quadro del nuovo Interreg III C spetta una quota di minore entità.

8.5. Il Comitato raccomanda perciò una distribuzione dei fondi tra le varie linee Interreg che tenga conto della decisione dei capi di Stato e di governo nel contesto dell'Agenda 2000 e dia la priorità alle attività transfrontaliere, soprattutto nella prospettiva dell'ampliamento.

8.6. Onde evitare che talune parti nazionali degli spazi transnazionali Interreg III B ricevano dotazioni inferiori rispetto ad altre zone vicine, con un conseguente indebolimento delle sinergie attese, il Comitato propone alla Commissione europea di chiedere agli Stati membri di rispettare un principio di ripartizione delle rispettive dotazioni FESR che garantisca la solidarietà interna degli spazi ed una vera continuità con Interreg II C.

9. Raccomandazioni relative a Interreg III

Il Comitato raccomanda quanto segue:

- (1) rafforzare il ruolo degli enti locali e regionali nella programmazione, attuazione, selezione e valutazione, attuando pienamente il principio di sussidiarietà;
- (2) semplificare in maniera sostanziale l'amministrazione, decentrando nella pratica il processo decisionale alle parti coinvolte, e creando il giusto equilibrio tra semplificazione e flessibilità, in modo da garantire che i mezzi vengano assegnati rapidamente ed efficacemente;

- (3) elaborare i programmi secondo il principio del partenariato, in modo che la programmazione e le decisioni finanziarie ed amministrative avvengano a livello dei partner regionali, locali e sociali;
- (4) integrare i programmi Interreg, A, B e C, in modo che sia le autorità, che hanno preso parte solo in misura limitata alla cooperazione interregionale, sia le regioni che vantano maggiore esperienza in materia, abbiano la possibilità di partecipare alla cooperazione Interreg.
- (5) conferire ai programmi Interreg III una flessibilità tale da consentire la cooperazione tra i vari livelli: politico, amministrativo e di progetto;
- (6) applicare i mezzi di Interreg III in maniera flessibile, mostrando apertura verso le regioni che possono dare un contributo positivo ad uno sviluppo armonioso e bilanciato. Le regioni che fungono da entroterra naturale ed appartengono inequivocabilmente all'area Interreg dovrebbero avere la possibilità di partecipare ai programmi Interreg III;
- (7) erogare le stesse quote di finanziamento per tutte le parti ed i progetti finanziati, a prescindere dal fatto che le parti provengano da una zona target oppure no;
- (8) equiparare i finanziamenti privati, che intendono sostenere obiettivi generali, ai cofinanziamenti pubblici;
- (9) evitare che concetto di euroregioni sia un requisito per essere un'unità di programmazione e di amministrazione per i programmi Interreg III A;
- (10) stabilire vari programmi Interreg III per i confini che nel periodo in esame beneficiano di più programmi;
- (11) fare sì che l'elenco delle aree d'intervento in base a Interreg III A lasci ampi spazi, offrendo possibilità di cooperazione per le tematiche interessate;
- (12) ampliare le attività ammissibili agli aiuti in base ad Interreg III B, in modo che, tra l'altro, si possano appoggiare investimenti di minore entità (nel campo delle infrastrutture) e progetti pilota;
- (13) esaminare con cura fino a che punto le esistenti strutture di programmazione e di amministrazione di Interreg II C debbano essere portate avanti nel quadro dei nuovi programmi Interreg III B;

- (14) respingere l'idea secondo la quale le unità amministrative transnazionali nella linea B devono elaborare ed amministrare i programmi della linea C;
- (15) coordinare meglio i programmi Phare, Tacis e MEDA con il programma Interreg III; e
- (16) distribuire equamente i mezzi tra Interreg III A e B in modo tale che le attività transfrontaliere vengano mantenute, e, nel contempo, che alle attività transnazionali di Interreg II C venga data maggiore priorità, e alle iniziative del nuovo Interreg III C venga altresì assegnata una quota appropriata.

Equal

10. Osservazioni relative a Equal

10.1. Il duplice obiettivo dell'occupazione ottimale e della coesione sociale rappresenta una sfida di grande portata per l'Unione europea. Un riconoscimento del ruolo che compete all'Unione nella lotta all'esclusione sociale è contenuto nel Trattato di Amsterdam, che fa esplicito riferimento alla lotta all'esclusione e alla discriminazione. L'articolo 137 prevede

«misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e le buone pratiche, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, al fine di combattere l'emarginazione sociale».

10.2. La disoccupazione e l'esclusione sociale vanno combattute non solo per ragioni etico-morali, ma anche per ragioni economiche. La rapidità di sviluppo della modernizzazione e delle nuove tecnologie impone un urgente riesame del fabbisogno di competenze nell'intera Unione europea. Coloro che hanno accesso alla formazione ed all'istruzione hanno a disposizione infinite opportunità per trarre vantaggio dalla società dell'informazione che si sta sviluppando, mentre i componenti meno qualificati della forza lavoro, o in misura ancora maggiore coloro che non ne fanno neanche parte, vedono accentuarsi sempre più il divario tra lavoratori qualificati e non qualificati. Operando in favore dell'apertura del mercato del lavoro a tutti, in particolare alle categorie più svantaggiate, l'Unione può valorizzare un potenziale di risorse umane che altrimenti rischierebbe di rimanere nascosto e inutilizzato. Qualora si verifici una mancanza di personale qualificato non è raro che si preferisca assumere personale dall'estero piuttosto che impartire formazione e istruzione ai propri connazionali scarsamente qualificati o provenienti dai ranghi dei disoccupati.

10.3. L'elaborazione della Strategia europea per l'occupazione e dei Piani d'azione nazionali ha indotto a decidere di riformare il Fondo sociale europeo (FSE). In termini di obiettivi e di priorità, la futura configurazione del Fondo sociale europeo sarà ispirata alla Strategia europea per l'occupazione.

10.4. Nel ciclo di programmazione 1994-1999 gran parte dell'attività del FSE rientra nell'ambito delle due iniziative comunitarie Adapt (adeguamento alle trasformazioni industriali) ed Occupazione (reinserimento nel mercato del lavoro di particolari categorie di disoccupati). Quest'ultima è suddivisa in quattro linee d'azione: NOW, Horizon, Youthstart e Integra.

10.5. Le due iniziative comunitarie sono importanti strumenti della Comunità per la promozione di cambiamenti nei settori di intervento legati all'occupazione ed al mercato del lavoro. Sia Adapt che Occupazione sono stati molto importanti per preparare il terreno a futuri interventi nel campo dell'innovazione e a modalità innovative per realizzare misure attive e preventive. Grazie al trasferimento e all'integrazione delle pratiche e delle esperienze positive in altri enti, programmi e progetti in tutti gli Stati membri, queste iniziative hanno posto le basi per la diffusione delle politiche del mercato del lavoro e inoltre, tramite la collaborazione transnazionale tra partner, hanno accelerato il processo di apprendimento.

10.6. La nuova iniziativa Equal sfrutterà le esperienze e i successi di Adapt e di Occupazione. È previsto che sarà ulteriormente sviluppato il considerevole potenziale di cooperazione transnazionale, sia tra i singoli progetti che tra i gestori di progetti e le istanze decisionali politiche, e che il trasferimento di buone pratiche fornirà un contributo alla Strategia europea per l'occupazione.

10.7. La Commissione ha giustamente riconosciuto che da Adapt e da Occupazione si possono trarre alcuni insegnamenti. La competenza acquisita deve essere sfruttata e questo vale in particolare per i promotori dei progetti e per gli addetti alla gestione delle iniziative. Il valore aggiunto creato negli ultimi anni delle iniziative comunitarie attuali deve essere conservato e incrementato.

11. Profilo del progetto e complementarità

11.1. *Profilo del progetto*

11.1.1. La proposta della Commissione di evitare la dispersione di risorse finanziarie tra troppi progetti di piccole dimensioni rappresenta una svolta. Diversamente dall'attuale ciclo di programmazione, la Commissione ritiene che il numero di progetti beneficiari di fondi debba essere ridotto, con il risultato di un incremento delle dimensioni dei progetti ammessi. È estremamente importante stabilire se sia economicamente sensato per i «piccoli» progetti sviluppare elementi transnazionali. Il Comitato è dell'avviso che i progetti non dovrebbero essere giudicati o valutati in base alle dimensioni. Spesso i «piccoli» progetti dispongono di un enorme potenziale in termini di concezione di metodi e di trasferimento di buone pratiche. Può risultare più agevole dimostrare la validità di buone pratiche metodologiche se queste derivano da progetti di piccole dimensioni piuttosto che da grossi progetti poco maneggevoli.

11.1.2. Forse la Commissione teme che il carico amministrativo che graverebbe sulle organizzazioni partecipanti ai progetti di minore entità, nonché sulla Commissione stessa, impedirebbe di produrre un effetto moltiplicatore significativo. Il Comitato invece ritiene che Equal, se potesse essere gestito in modo semplice ed efficiente, presenterebbe un tasso di rendimento più elevato e si rivelerebbe un esercizio proficuo per tutti.

11.2. *Complementarità*

11.2.1. Nella nuova iniziativa Equal deve essere affrontato anche il problema della complementarità. L'esperienza di Adapt e di Occupazione ha mostrato che spesso i partner incontrano difficoltà a reperire i fondi necessari per il cofinanziamento, in particolare nel caso degli enti locali e regionali che hanno aderito a grandi progetti transnazionali. Se i fondi in dotazione all'iniziativa Equal saranno concentrati su progetti di grandi dimensioni, alcuni enti locali e regionali rischieranno di essere esclusi dalla partecipazione ai progetti per l'impossibilità di reperire il cofinanziamento necessario. Ciò corrobora l'idea che i progetti «piccoli» possono assumere grande importanza nell'ambito dell'iniziativa Equal, in quanto un bilancio più modesto agevola la ricerca del cofinanziamento.

12. *Misure*

12.1. È previsto che Equal sostenga misure comprese in tre grandi linee d'azione.

- i) Linea d'azione A: progetti integrati transnazionali
- ii) Linea d'azione B: collegamento in rete e diffusione dei risultati su scala nazionale
- iii) Linea d'azione C: formulazione di politiche

12.2. *Linea d'azione A: progetti integrati transnazionali*

12.2.1. Nelle intenzioni della Commissione i progetti compresi nella linea d'azione A dovrebbero combattere discriminazioni e disuguaglianze sul mercato del lavoro. Dopo un invito alla presentazione di proposte, i progetti sarebbero scelti e attuati sulla base dei seguenti tre criteri:

- a) innovazione — da valutare mediante un confronto con l'esperienza precedente in materia di iniziative comunitarie;
- b) rafforzamento — partecipazione diretta dei soggetti più immediatamente coinvolti nella lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze sul mercato del lavoro;
- c) approccio integrato — i progetti ammessi al finanziamento dovrebbero comprendere un ventaglio di azioni.

12.2.2. Nell'ambito della linea d'azione A: progetti integrati transnazionali, la Commissione ha raccomandato di articolare il progetto in tre fasi, dalla fase preparatoria a quella operativa ed infine a quella della valutazione e della diffusione dei risultati.

12.2.3. Il Comitato accoglie con favore la raccomandazione della Commissione secondo cui i progetti integrati dovranno essere finanziati unicamente dal Fondo sociale europeo, in quanto ciò consentirà una maggiore semplificazione.

12.2.4. Secondo il Comitato è estremamente importante che i termini «innovazione», «rafforzamento» e «approccio integrato» siano chiaramente definiti fin dall'inizio. Una volta che nel contesto di Equal questi termini saranno chiaramente definiti, si dovrebbe evitare gran parte della confusione che evidentemente regnava nelle iniziative Adapt e Occupazione.

12.3. *Linea d'azione B: collegamento in rete e diffusione dei risultati su scala nazionale*

12.3.1. Nelle previsioni della Commissione la linea d'azione B: collegamento in rete e diffusione dei risultati su scala nazionale, servirebbe a focalizzare un numero limitato di aree tematiche da finanziare in ogni Stato membro attraverso Equal. Il Comitato ritiene che gli interessi locali e regionali debbano contribuire, insieme allo Stato membro interessato e alla Commissione, a decidere quali siano le aree tematiche pertinenti. Inoltre la Commissione raccomanda ad ogni Stato membro di proporre meccanismi idonei a collegare in rete i progetti e a diffonderne le buone pratiche su scala nazionale. A giudizio del Comitato gli interessi locali e regionali dovrebbero partecipare attivamente all'elaborazione dei suddetti meccanismi.

12.4. *Linea d'azione C: formulazione di politiche*

12.4.1. Il Comitato concorda con il giudizio della Commissione secondo cui la linea d'azione C: formulazione di politiche dovrebbe vedere collaborare la Commissione e gli Stati membri come punti di contatto tra le buone pratiche emergenti dai progetti e la formulazione di politiche nelle aree tematiche concordate per Equal. Il Comitato sostiene in particolare gli sforzi volti a sviluppare meccanismi per l'analisi comparativa e per la diffusione dei risultati.

13. **Attuazione di Equal**

13.1. Nel quadro dell'attuazione di Equal, la Commissione raccomanda ad ogni Stato membro di predisporre un programma nazionale incentrato sui temi concordati da una struttura di coordinamento in funzione della Strategia europea per l'occupazione. Una volta convenuti questi programmi, gli Stati membri si occuperanno di pubblicare a intervalli regolari inviti alla presentazione di progetti e di istituire comitati di monitoraggio nazionali incaricati di sorvegliare l'attuazione dell'iniziativa. Secondo il Comitato è a livello dei rispettivi Stati membri che gli enti locali e regionali possono svolgere un ruolo determinante per un esito positivo di Equal. Il Comitato ritiene che gli interessi regionali e locali debbano essere rappresentati nei comitati di monitoraggio nazionali, dove potranno far valere la propria esperienza locale e regionale a beneficio del processo.

14. **Misure per l'instradamento dei fondi**

14.1. Il Comitato è preoccupato per il fatto che la Commissione, nel precisare la propria posizione iniziale in merito a Equal, ha affermato che, a differenza dell'attuale ciclo di iniziative comunitarie, la destinazione dei fondi non sarà vincolata in favore di determinate categorie sociali. La Commissione lascerà che tutte le organizzazioni coinvolte nella lotta all'emarginazione si contendano i finanziamenti in dotazione all'iniziativa Equal. Per esempio, i gruppi che lottano contro le discriminazioni fondate sugli handicap rischiano di trovarsi a concorrere con quelli che mirano a conseguire la parità di opportunità lavorative per le donne. È contestabile che ciò abbia per effetto la scelta dei progetti migliori e più meritevoli. Il Comitato sollecita la Commissione a considerare l'introduzione, nell'ambito dell'iniziativa Equal, di misure specificamente rivolte alle varie categorie sociali emarginate.

15. **Raccomandazioni relative a Equal**

15.1. Nella redazione delle linee guida relative a Equal, il Comitato raccomanda di tener presente una serie di punti.

- (1) L'iniziativa Equal è destinata a consolidare i risultati delle iniziative in corso Adapt e Occupazione. Tuttavia vi è la necessità di adeguare i nuovi programmi e le nuove misure ad un contesto nuovo, quello della Strategia europea per l'occupazione. L'iniziativa Equal dovrebbe configurarsi come strumento di aiuto per le istanze comunitarie, locali, regionali e nazionali nella lotta contro l'esclusione sociale sul luogo di lavoro e altrove.
- (2) Il carico amministrativo legato alla presentazione delle domande di finanziamento dovrebbe essere alleggerito per quanto possibile. Spesso avviene che i potenziali candidati sono scoraggiati dal timore di una procedura eccessivamente burocratica.
- (3) Laddove possibile, devono essere fornite definizioni precise. I termini «innovazione», «transnazionalità» e «integrazione» vanno definiti con chiarezza nel contesto di Equal.
- (4) Dovranno essere avviate attività di monitoraggio che permettano di confrontare risultati e gradi di successo dei progetti.
- (5) È estremamente importante capire che un'efficace integrazione dei progetti Equal a livello nazionale, regionale e locale sarà possibile solo se si elaborerà una strategia per la diffusione dei risultati durante il ciclo del progetto piuttosto che alla sua conclusione.

Leader+

16. **Commenti relativi a Leader+**

16.1. La grande innovazione dell'iniziativa comunitaria Leader+ (I e II) è consistita nell'approccio adottato che può sintetizzarsi come segue:

- azione integrata di quasi tutte le componenti dell'intervento:
 - animazione e sostegno tecnico allo sviluppo,
 - formazione a diversi livelli,
 - creazione/consolidamento/modernizzazione di unità imprenditoriali,
 - valorizzazione delle materie prime locali attraverso la trasformazione a piccola scala,
 - promozione e commercializzazione dei prodotti e dei servizi locali,
 - consolidamento e diversificazione del turismo rurale,
 - preservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale;
- carattere globale dell'intervento: i progetti e le attività realizzati nel quadro delle varie componenti vengono ad integrarsi in un piano d'azione unificato e coerente e non sono la semplice giustapposizione di progetti avulsi;
- intervento territoriale, concepito e realizzato in funzione delle risorse, potenzialità e aspettative di un territorio circoscritto;
- dinamica ascendente (bottom-up), frutto della motivazione degli enti e della popolazione di un territorio intesi come protagonisti del processo di sviluppo locale;
- gestione decentrata, a carico di un gruppo di azione locale (GAL) che viene dotato di un ampio margine di autonomia per poter improntare il processo alla necessaria flessibilità.

16.2. Il documento della Commissione in esame riprende le grandi linee dei programmi precedenti, aggiungendo tuttavia un nuovo elemento, cioè l'esigenza che la strategia dei piani di sviluppo a livello locale riguardi una sola delle tematiche indicate. Il Comitato ritiene importante che l'intervento si concentri su zone specifiche in cui esistono dei problemi. I temi ed i gruppi mirati indicati dalla Commissione si prestano ad una strategia di sviluppo integrata. Il Comitato considera tuttavia molto importante che il gruppo d'azione locale abbia la possibilità di scegliere più di una tematica o di un gruppo mirato. Invita quindi gli Stati membri a utilizzare la facoltà di ampliare l'elenco di possibili tematiche e gruppi mirati.

È poi essenziale riconoscere l'importanza che Leader+ sia di massima applicabile a tutti i territori rurali dei 15 Stati membri dell'UE, per cui negli orientamenti per la definizione di progetti non devono emergere ostacoli.

Il Comitato propone quindi di eliminare brani simili dalla comunicazione della Commissione in oggetto, come ad esempio la seconda parte del punto 9 e tutta l'ultima frase del punto 10.

16.3. Inoltre il documento parla della specificità e dell'originalità della strategia di sviluppo attesa da ciascun piano di azione locale rispetto agli interventi dei programmi classici.

Orbene, ciò che caratterizza questi ultimi è, tra l'altro, proprio un'impostazione settoriale o per gruppo mirato.

16.4. La vera innovazione apportata da Leader+ sta nell'approccio realizzato e promosso, ed è proprio questo progresso metodologico che occorre assolutamente preservare e consolidare.

16.5. A questo proposito, giova ricordare che un piano d'azione per lo sviluppo integrato di un territorio rurale non può comporsi solo di azioni innovative. Esso deve includere un gran numero di iniziative e progetti in modo da rispondere a problemi ed aspettative locali, avere un impatto locale e, di conseguenza, contribuire all'approfondimento di una dinamica locale di sviluppo. Ciò che è innovativo è il piano nel suo insieme; alcune azioni non innovative possono rivelarsi necessarie per assicurare la vitalità, la coerenza e la sostenibilità del processo nel suo insieme.

16.6. Un'ultima osservazione per ricordare che l'approccio Leader prevede un'associazione di sviluppo locale responsabile della progettazione e dell'esecuzione del piano d'azione locale nonché di un intenso processo di animazione, mobilitazione ed inquadramento della popolazione e degli enti locali. Senza una dinamica locale, senza puntare sulla creazione di una cultura dello sviluppo a livello territoriale, Leader non può esistere.

È quindi fondamentale che Leader+ continui a prevedere una forte componente di animazione ed appoggio tecnico allo sviluppo per permettere di finanziare un'ampia gamma di attività ed iniziative, tra le quali la creazione ed il funzionamento di reti di animazione (con appositi nuclei, attrezzature e risorse umane), la pubblicazione di strumenti di informazione ed animazione a livello locale, l'organizzazione di manifestazioni e festival.

La possibilità di ottenere aiuti all'acquisizione di competenze e di altri tipi di assistenza tecnica deve, eventualmente in misura ridotta, valere anche nelle aree rurali dove i gruppi Leader esistenti saranno mantenuti.

16.7. Il programma Leader+ dovrà mettere l'accento soprattutto sulle azioni che presentano una prospettiva d'integrazione, articolando in maniera sinergica e complementare i diversi investimenti che contribuiscono al raggiungimento dello stesso obiettivo.

16.8. È particolarmente importante il fatto che il programma stimoli le piccole iniziative di origine locale.

16.9. Il programma Leader+ deve potenziare il lavoro delle associazioni e delle agenzie di sviluppo locale. In particolare, per la migliore esecuzione delle azioni di animazione, cooperazione interterritoriale e messa in rete delle aree rurali, si deve prevedere il coinvolgimento diretto dei Carrefour.

16.10. Leader+ dovrà combinarsi con altri programmi che perseguono obiettivi complementari in materia di creazione di posti di lavoro, formazione professionale, artigianato e altri interventi di carattere sociale.

16.11. Il Comitato, che raggruppa numerosi rappresentanti locali eletti in zone rurali che soffrono di problemi strutturali specifici, accoglie il programma Leader+ con particolare interesse.

16.12. I rappresentanti eletti a livello locale sono i principali promotori dei processi di sviluppo delle zone rurali che presentano strozzature. Sono gli enti locali a sostenere i più importanti progetti d'investimento con l'obiettivo di creare posti di lavoro e dare slancio all'economia in generale. Sarebbe quindi deplorabile che Leader+, invece di favorire la progettualità locale, fosse sottoposto a visioni burocratiche e dirigistiche ai livelli europeo, nazionale o regionale.

16.13. Il Comitato delle regioni chiede che le norme relative all'attuazione del programma vengano applicate quanto prima.

A causa delle aspettative create, sarà opportuno che la valutazione dei dossier relativi alle richieste d'intervento non si protragga per i cinque mesi stabiliti. Le agenzie locali di sviluppo, poco abituate alla burocrazia, avranno difficoltà ad accettare lunghi ritardi.

Si dovrebbe inoltre garantire la tempestiva attuazione del programma. In base alla proposta della Commissione la selezione dei gruppi d'azione può durare fino a due anni, a decorrere dall'approvazione dei criteri applicabili. Dovrebbe essere possibile limitare tale periodo, per esempio, ad un semestre. In base alle esperienze dell'attuale periodo di validità

del programma, il Comitato ritiene che un ritardo nell'attuazione dei programmi indebolirà lo svolgimento e l'effetto delle azioni da intraprendere nelle nuove regioni di Leader, che prima dovranno acquisire le competenze. Nelle regioni designate per la seconda volta la competenza acquisita rischia di andare perduta.

16.14. Il Comitato è del parere che il maggior sostegno finanziario debba essere attribuito al primo dei tre aspetti considerati dal programma Leader+, ovvero le strategie territoriali di sviluppo rurale, integrate, di carattere innovativo.

Le richieste di finanziamento devono essere selezionate in funzione di una reale strategia locale che coinvolga diversi partner.

16.15. Il Comitato auspica che i progetti d'infrastruttura possano essere inseriti nel quadro della strategia Leader+; qualora non fossero ammissibili nell'ambito di questo programma, dovrebbero essere considerati prioritari dagli addetti alla valutazione di altri programmi.

Una strategia di sviluppo rurale richiede in effetti la realizzazione di talune infrastrutture fondamentali, senza le quali il processo di sviluppo non risulta sostenibile.

16.16. La richiesta della Commissione di non limitare la cooperazione al semplice scambio di esperienze viene sostanzialmente condivisa. Tuttavia, il solo scambio di esperienze, come forma di cooperazione a sé stante, non dovrebbe essere escluso da un'azione comunitaria.

16.17. La prassi di limitare preliminarmente i possibili beneficiari a determinati territori di una regione, in conformità dell'art. 9 del progetto di orientamenti, andrebbe soppressa.

16.18. La prassi di circoscrivere il numero dei favoriti ai gruppi di azione locale, conformemente al punto 12, 1° capoverso, degli orientamenti, andrebbe soppressa.

Altrettanto dicasi per il fatto di limitare al 50 % gli enti pubblici e i rappresentanti eletti nel livello decisionale inerente ai gruppi di lavoro locali (Punto 12, 3° capoverso).

Bruxelles, 17 febbraio 2000.

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Jos CHABERT

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (Urban)»

(2000/C 156/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la proposta di «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (Urban)» (COM(1999) 477 def.);

vista la decisione della Commissione europea, del 25 ottobre 1999, di consultare il Comitato delle regioni al riguardo, conformemente al disposto dell'art. 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione, presa dal proprio Ufficio di presidenza il 2 giugno 1999, di affidare alla Commissione 4 «Assetto territoriale, questioni urbane, energia, ambiente» l'incarico di preparare il parere;

vista il progetto di parere (CdR 357/99 riv. 1) adottato dalla Commissione 4 il 2 dicembre 1999 (Relatrice: Sally Powell, UK, PES),

ha adottato il 17 febbraio, nel corso della 32ª sessione plenaria del 16 e 17 febbraio 2000, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato delle regioni accoglie con soddisfazione la proposta della Commissione a favore del proseguimento dell'iniziativa comunitaria Urban che mette chiaramente in rilievo la necessità di continuare a fornire aiuti strutturali comunitari alle zone urbane in crisi. Accoglie inoltre con favore la presentazione degli orientamenti, sotto forma di «progetto di documento di consultazione preliminare», al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni prima dell'elaborazione della versione definitiva.

1.2. Il Comitato tiene conto del fatto che l'attuale strategia basata sull'approccio mirato alle zone urbane afflitte da un elevato tasso di disoccupazione, da un'edilizia residenziale di scarsa qualità, da degrado ambientale e dall'assenza di infrastrutture sociali ha permesso di conseguire notevoli successi: sono numerosi gli esempi di progetti estremamente innovativi in tutta l'UE.

1.3. La prima iniziativa comunitaria Urban ha compiuto notevoli passi avanti aprendo la strada ai grandi programmi di finanziamento; sono tuttavia necessari ulteriori interventi. Urban ha contribuito a introdurre un cambiamento culturale attraverso il diretto coinvolgimento delle comunità, presentando un approccio diverso ai partenariati e alla pianificazione integrata. L'esperienza acquisita grazie alla precedente iniziativa comunitaria e la crescente consapevolezza dell'importanza centrale delle politiche urbane hanno contribuito a creare un nuovo filone di aiuti a favore delle zone urbane nel quadro degli obiettivi 1 e 2 e ciò costituisce un importante passo avanti nel riconoscimento dei bisogni delle città dell'Unione.

1.4. È importante notare che la nuova iniziativa comunitaria rappresenta per l'UE un altro modo per affrontare i

problemi delle aree urbane, grazie anche agli aiuti ben più consistenti previsti nel quadro degli obiettivi 1 e 2. L'entità dei finanziamenti proposti (700 milioni di Euro per il periodo 2000-2006) va vista in tale contesto, tuttavia il Comitato desidera far notare che risorse pari o superiori al livello degli aiuti previsti dal precedente programma consentirebbero di sviluppare una gamma più ampia di progetti innovativi.

2. Una strategia per l'iniziativa comunitaria Urban 2000-2006

2.1. La strategia per la nuova iniziativa comunitaria Urban deve tenere conto delle questioni di più ampio respiro che influiscono sull'UE e anche al suo interno. In molte città la disoccupazione supera la media nazionale, fenomeno che evidenzia l'impatto della ristrutturazione economica e le diverse capacità di adattamento.

2.2. La sfida dell'economia globale, incentrata su settori in espansione quali le comunicazioni, i trasporti, il commercio internazionale e la tecnologia ambientale, incide spesso in maniera eccessiva sulle aree urbane.

2.3. L'esclusione sociale rimane una delle preoccupazioni principali dell'UE ed è particolarmente marcata tra i disoccupati di lunga durata, gli appartenenti alle minoranze etniche e gli immigrati che, oltre alle barriere linguistiche, si trovano di fronte all'esclusione dal mercato del lavoro e degli alloggi.

2.4. La tutela e il miglioramento dell'ambiente urbano continuano a rappresentare una sfida globale. Lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, l'aumento dell'inquinamento e della produzione di rifiuti e la perdita di spazi verdi costituiscono alcuni dei fattori che confermano la necessità di un maggiore impegno da parte dell'UE.

2.5. Per cogliere tale sfida occorre adottare una strategia globale che preveda misure preventive accanto a quelle correttive. Il Comitato delle regioni nota con soddisfazione che molte delle azioni proposte dalla Commissione cercano di adottare tale impostazione. Suggerisce tuttavia di prestare maggiore attenzione a tali fattori più estesi nella misura in cui non sono accolti nel progetto di documento in parola (ad esempio, la mondializzazione e l'importanza delle misure preventive).

3. Obiettivi e principi generali

3.1. I due obiettivi principali del nuovo programma vengono descritti come segue nel progetto di orientamenti (punto 8):

- a) promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie particolarmente innovative ai fini della rivitalizzazione socio-economica sostenibile dei centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città;
- b) favorire lo sviluppo e lo scambio di conoscenze ed esperienze sulla rivitalizzazione e lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea.

L'elenco indicativo delle misure sovvenzionabili allegato agli orientamenti sottolinea l'importanza di uno sviluppo e di un risanamento ecocompatibili, nonché dell'integrazione di persone socialmente emarginate grazie all'accesso a servizi di base quali l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i trasporti pubblici. Sarebbe opportuno che la descrizione degli obiettivi riflettesse maggiormente l'importanza di tali aspetti.

3.2. A tale condizione, il Comitato appoggerebbe i due obiettivi principali del nuovo programma. Il rinnovato successo di Urban sarà assicurato dalle strategie innovative per attuare progetti intesi a migliorare effettivamente la vita delle persone e che riuniscono in maniera integrata le politiche ed i regimi di finanziamento nazionali, regionali e locali. Analogamente, la nuova iniziativa comunitaria offre agli enti locali interessanti opportunità di riunire i diversi aspetti del loro lavoro sull'esclusione sociale in un nuovo approccio integrato che è in grado di ricavare un effettivo valore aggiunto dalla nuova iniziativa comunitaria. Gli enti locali e regionali apprezzano inoltre in modo particolare la promozione dello scambio di esperienze e di migliori prassi, dal momento che svolgono un ruolo determinante nello sviluppo e nell'attuazione dei programmi attualmente in corso. Occorre tenere conto di tale ruolo nell'individuazione, nel monitoraggio e nell'attuazione di nuovi programmi.

3.3. Il Comitato nota con piacere che le azioni mirate nelle zone urbane permangono una delle caratteristiche principali delle proposte del nuovo programma e appoggia l'esigenza di una massa critica di popolazione. L'integrazione dei programmi nei piani strategici economici, sociali ed ambientali più ampi creerà dei legami tra le aree in crisi e le aree più prospere.

3.4. I programmi guidati dalle comunità locali, i partenariati solidi e le azioni integrate costituiscono gli elementi chiave del successo degli attuali programmi Urban e il Comitato osserva con piacere che l'applicazione dei nuovi programmi continua a fondarsi su tali strategie. Le iniziative locali mirate come Urban promuovono iniziative attive ed innovative tramite partenariati locali che coinvolgono un'ampia gamma di operatori al fine di promuovere e sostenere la partecipazione della comunità. È appunto grazie a questo coinvolgimento nelle attività di individuazione dei problemi e delle priorità locali e nello sviluppo e nell'applicazione di piani a favore del cambiamento che è possibile conseguire soluzioni sostenibili.

3.5. Il Comitato sottolinea tuttavia che attribuire alla comunità locale la facoltà di svolgere il proprio ruolo e metterla in grado di farlo richiedono investimenti a favore della creazione e del rafforzamento delle capacità locali. Ciò richiede tempo e occorre tenerne conto nel processo di programmazione. Il Comitato sollecita inoltre la Commissione ad ammettere che sarà la qualità dei risultati a dimostrare il successo della strategia integrata, piuttosto che i risultati facilmente quantificabili che riflettono fattori quali, ad esempio, i processi consultivi formali intrapresi.

3.6. Il Comitato sottolinea altresì che la diversità delle zone urbane richiede soluzioni individuali e flessibili. Non esiste un modello preciso da prescrivere o da imporre: ciascuna area urbana è contraddistinta da specificità, sfide e problemi ben precisi che richiedono approcci e soluzioni distinte. La flessibilità costituirà quindi un elemento fondamentale per lo sviluppo dei progetti.

3.7. L'integrazione costituisce uno dei temi principali del programma a favore dello sviluppo sostenibile, e tale approccio va promosso nell'ambito dei nuovi programmi. Non è possibile creare una società urbana prospera, limitando la crescita economica; tuttavia non è nemmeno possibile salvaguardare l'ambiente urbano senza una presa d'atto da parte di tutti i settori della società della loro comune responsabilità nella conservazione e nel miglioramento della qualità della vita nei centri urbani. Infine non è possibile realizzare o mantenere la prosperità economica se tanti quartieri urbani sono colpiti dall'esclusione sociale.

3.8. Il Comitato prende inoltre atto delle sfide rappresentate dalla buona amministrazione, dalla creazione di capacità locali a favore del cambiamento e dalla promozione dell'impegno civico e approva la priorità accordata a tali punti nell'iniziativa comunitaria Urban. Il programma potrebbe favorire lo sviluppo di processi decisionali innovativi e flessibili che coinvolgerebbero la comunità locale, portando avanti le racco-

mandazioni espresse nel quadro d'azione per lo sviluppo urbano.

4. Aree ammissibili agli aiuti e azioni prioritarie

4.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di rendere ammissibili agli aiuti le aree con una popolazione di 10 000 unità, visto che ciò dovrebbe permettere di mantenere un margine d'azione ed una scala sufficienti per sviluppare strategie innovative. Osserva che, in base alle proposte, il numero massimo di aree urbane interessate dall'iniziativa sarà di 50 circa. Ritiene che ciascuno Stato membro dovrebbe poter aggiungere delle zone urbane supplementari senza essere limitato dalle cifre proposte dalla Commissione, ma sostiene, tuttavia, che dovrebbero essere messi a disposizione fondi tali da far sì che ciascun programma possa conseguire gli obiettivi dell'iniziativa Urban. Accoglie inoltre con soddisfazione la più ampia accessibilità al programma che ora consente a tutte le città e le aree urbane in crisi di beneficiare degli aiuti. Ciò rimuove una barriera artificiale creata in passato e consente di adottare un approccio coerente ai problemi urbani che affliggono le singole zone. Contribuirà inoltre ad estendere gli effetti dei fondi strutturali tenendo conto di fattori sociali quali la salute. Oltre ad offrire maggiori opportunità alle zone che in passato non costituivano zone d'intervento, permette alle zone urbane che hanno perso il diritto a rientrare nell'obiettivo 2 di continuare a beneficiare degli aiuti. La concorrenza per ottenere tali aiuti sarà assai intensa. Il numero dei progetti previsti, il criterio basato sulla popolazione e il grado di ammissibilità evidenziano l'importanza di nutrire aspettative realistiche quanto all'entità dei risultati conseguibili.

4.2. Gli orientamenti definiscono nove criteri di ammissibilità e le zone urbane saranno tenute a rispettarne almeno tre:

- elevato tasso di disoccupazione di lunga durata;
- scarsa attività economica;
- notevole povertà ed emarginazione;
- esigenza specifica di riconversione, a seguito di problemi socioeconomici locali;
- forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi;
- basso livello di istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico;
- elevata criminalità;
- andamento demografico precario;
- ambiente particolarmente degradato.

Il Comitato propone che al quinto criterio si utilizzi un riferimento più adeguato, ovvero «migranti» invece di «immigrati». Osserva inoltre che l'uso dell'espressione «insufficienza di specializzazione» sarebbe più opportuno di «carenze significative di specializzazione» e che la questione dell'occupabilità andrebbe inserita tra le questioni attinenti all'istruzione e alle competenze.

4.3. Il Comitato accoglie con favore la flessibilità prevista dalle proposte di regolamenti per l'impiego di una gamma di indicatori, dal momento che consente di riflettere le diverse esigenze delle zone urbane e di aprire la strada a programmi più efficaci in materia.

4.4. Il Comitato sostiene inoltre la necessità di promuovere le pari opportunità, ma desidera aggiungere anche che qualsiasi forma di esclusione finisce solo per rafforzare le disparità tra le regioni. Gli enti locali e regionali intenderebbero tenerne conto nei loro programmi.

4.5. Il Comitato tiene conto del fatto che la serie di priorità proposta favorisce lo sviluppo dei programmi di iniziative comunitarie dal momento che abbraccia un'ampia gamma di questioni e che, con la notevole varietà di attività così finanziabili, dovrebbe contribuire a creare strategie innovative e processi decisionali flessibili.

5. Elaborazione dei programmi — presentazione e approvazione

5.1. In base agli orientamenti, la Commissione dovrebbe accordare stanziamenti individuali a ciascuno Stato membro con un livello di spesa minimo per abitante di 500 EUR e un numero massimo di zone per Stato membro (riportato dall'Allegato II del documento). Ogni Stato membro deve quindi definire le zone e la ripartizione degli aiuti e selezionare i criteri esatti per l'ammissibilità a richiedere i fondi in quello Stato. Gli enti locali elaborano poi programmi di iniziative comunitarie conformemente ai requisiti degli orientamenti, costituendo, all'occorrenza, dei partenariati con le autorità regionali e nazionali. I programmi vanno presentati alla Commissione per approvazione prima della concessione dei fondi FESR.

5.2. Il Comitato ritiene che gli orientamenti dovrebbero soffermarsi maggiormente sulla necessità di garantire la trasparenza nel processo decisionale negli Stati membri, di procedere a consultazioni con gli enti locali e regionali e di favorire una concorrenza aperta per la concessione degli aiuti. In alternativa il Comitato reputa che un sistema più equo e razionale renderebbe meno facile per gli Stati membri variare i criteri e allora gli enti locali formulerebbero delle offerte semplicemente rispettando i criteri fissati dagli orientamenti.

5.3. Il Comitato accoglie con favore il riconoscimento del ruolo fondamentale svolto dagli enti locali. Questi svolgono infatti una funzione molto particolare ed occupano una posizione importante nel rafforzamento delle capacità nell'ambito del volontariato e nella creazione di nuove forme di partenariato.

5.4. Dal momento che l'innovazione costituisce un elemento centrale della nuova iniziativa comunitaria, il Comitato propone di impegnarsi in modo particolare per adottare un approccio semplice, diretto e flessibile alla gestione dell'iniziativa comunitaria, al fine di consentire agli enti locali e ai rispettivi partner di sviluppare la strategia più adeguata alle singole zone.

6. Sorveglianza della valutazione di attuazione

6.1. Gli enti locali svolgeranno inoltre un ruolo fondamentale nei meccanismi da mettere a punto per la gestione e l'attuazione dei programmi, a livello nazionale e transnazionale. Il Comitato sottolinea che bisognerebbe continuare a coinvolgere gli enti locali nei comitati di sorveglianza e nei comitati direttivi.

7. Finanziamento

7.1. Il Comitato ribadisce il proprio appoggio alla nuova iniziativa Urban. Pur ammettendo che il programma è stato incluso alla fine del dibattito sulla riforma dei fondi strutturali e che le aree urbane potranno ricevere maggiori aiuti specifici nel quadro degli obiettivi 1 e 2, il Comitato desidera far notare che i finanziamenti relativamente limitati non rispecchiano il dato di fatto che quattro-quinti della popolazione dell'UE vive in aree urbane.

8. Conclusioni

8.1. Il Comitato accoglie con favore la presentazione del progetto di orientamenti al Parlamento europeo e al Comitato medesimo per consultazione.

8.2. Il Comitato appoggia il proseguimento dell'iniziativa comunitaria Urban e le finalità generali degli obiettivi per il periodo 2000-2006, salvo quanto menzionato al punto 8.3

delle conclusioni. Sottolinea tuttavia la propria preoccupazione per il livello relativamente basso delle risorse.

8.3. Sarebbe opportuno che la descrizione degli obiettivi al punto 8 del progetto di orientamenti rispecchiasse più chiaramente l'accento, posto nei punti successivi del documento, su uno sviluppo e un risanamento ecocompatibili, nonché sull'integrazione delle persone socialmente emarginate grazie all'accesso a servizi di base quali l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i trasporti pubblici.

8.4. Il Comitato, pur accogliendo con soddisfazione il proseguimento dell'approccio locale mirato, sottolinea che il programma deve tenere adeguatamente conto del tempo necessario per creare e sviluppare capacità nelle comunità locali. Il Comitato sollecita inoltre la Commissione a tenere conto dei risultati qualitativi.

8.5. Il Comitato sottolinea la necessità che i programmi rispecchino la diversità delle aree urbane e che la Commissione ne tenga adeguatamente conto.

8.6. Il Comitato accoglie con favore l'estensione dei criteri di ammissibilità che favorisce lo sviluppo di programmi, e appoggia la maggiore accessibilità al programma prevista dalle proposte della Commissione in modo da consentire a tutte le città e le aree urbane in crisi di essere considerate tra le zone d'intervento. Allo stesso tempo, la concorrenza per essere ammessi agli aiuti sarà assai elevata. Sarà fondamentale riconoscere l'importanza di aspettative realistiche per quanto riguarda il numero dei progetti che verranno finanziati nei vari Stati membri e l'entità dei risultati conseguibili.

8.7. Il Comitato accoglie con soddisfazione il riconoscimento del ruolo degli enti locali nello sviluppo e nell'applicazione del programma dell'iniziativa comunitaria e auspica che esso trovi posto negli orientamenti nel quadro delle disposizioni per la gestione del programma. Auspica inoltre che tali disposizioni tengano conto anche della trasparenza e della necessità che gli Stati membri consultino l'amministrazione locale e regionale nella definizione dei criteri. Il Comitato propone infatti di limitare le possibilità che gli Stati membri varino i criteri per le offerte concernenti i progetti, andando oltre i criteri comuni definiti negli orientamenti.

8.8. Il Comitato auspica che la nuova iniziativa comunitaria sia gestita e attuata con la massima semplicità e flessibilità possibile.

Bruxelles, 17 febbraio 2000.

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Jos CHABERT

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Proposta relativa alla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su “2001 Anno europeo delle lingue”»

(2000/C 156/06)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la proposta della Commissione europea relativa alla decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su «2001 Anno europeo delle lingue» (COM(1999) 485 def.);

vista la decisione della Commissione europea, del 25 ottobre 1999, e la decisione del Consiglio del 30 novembre 1999 conformemente al disposto degli articoli 149 e 150 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato delle regioni sull'argomento;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, del 15 settembre 1999, di assegnare la preparazione del parere sull'argomento alla Commissione 7 «Istruzione, formazione professionale, cultura, gioventù, sport, diritti dei cittadini»;

visto il progetto di parere adottato dalla Commissione 7 il 3 dicembre 1999 (CdR 465/99 riv.1) (Relatore: Pella (I — EPP));

considerato che il preambolo del Trattato CE afferma che gli Stati membri sono «determinati a promuovere lo sviluppo del massimo livello possibile di conoscenza nelle popolazioni attraverso un ampio accesso all'istruzione e attraverso l'aggiornamento costante»;

considerato che l'articolo 18 del Trattato CE sancisce il diritto di «ogni cittadino dell'Unione europea di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri» e che la capacità di utilizzare le lingue straniere è presupposto indispensabile per poter avvalersi del diritto suddetto;

considerato che il Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 12 giugno 1995 ha sottolineato che «occorre preservare la diversità linguistica e preservare il multilinguismo nell'Unione, con pari rispetto per tutte le lingue comunitarie e tenendo nel debito conto il principio di sussidiarietà» e che la Decisione n. 2493/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 1995, che proclama il 1996 «Anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita» ha messo in rilievo l'importante ruolo dell'istruzione permanente per lo sviluppo di competenze, anche linguistiche, lungo tutto l'arco della vita;

visto il contenuto del Programma Socrates, istituito con Decisione n. 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 1995 e modificato con Decisione n. 576/98/CE del 23 febbraio 1998, che prevede la promozione della conoscenza delle lingue nell'Unione contribuendo così ad una maggiore comprensione e solidarietà tra i popoli che costituiscono la Comunità;

visto il programma Leonardo da Vinci, istituito con Decisione n. 94/819/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1994, che continuando a sviluppare il programma Lingua ha sostenuto le attività volte a promuovere l'acquisizione di competenze linguistiche nell'ambito delle misure relative alla formazione professionale; considerato che tale programma proseguirà nella sua seconda fase, istituita con Decisione n. 99/382/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999;

considerato che con Decisione n. 96/664/CE del Consiglio, del 21 novembre 1996, è stato istituito un programma pluriennale per promuovere la diversità linguistica della Comunità e la società dell'informazione;

dato atto che la molteplicità delle lingue europee è un patrimonio da salvaguardare,

ha adottato il seguente parere nel corso della sessione plenaria del 16 e 17 febbraio 2000 (seduta del 17 febbraio).

1. Introduzione

1.1. *Contenuto dell'Anno europeo delle lingue*

1.1.1. Il Comitato delle regioni ha accolto con soddisfazione la proposta di decisione della Commissione europea di proclamare il 2001 Anno europeo delle lingue.

1.1.2. Tale soddisfazione nasce dal fatto che la Commissione in molteplici occasioni ha individuato nella diversità culturale tra i diversi Stati membri l'elemento fondamentale della ricchezza culturale dell'UE.

1.1.3. Per capire l'importanza strategica per la realizzazione di una vera ed efficace unione tra le popolazioni europee della proclamazione del 2001 Anno europeo delle lingue, occorre soffermare l'attenzione sul fatto che l'elemento distintivo fondamentale di un'identità culturale è, appunto, la lingua parlata dagli appartenenti ad una comunità.

1.1.4. Come sancito nel Libro Bianco del 1995 su «Istruzione e formazione: insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva», il cui quarto obiettivo è individuato nella conoscenza di tre lingue comunitarie, e nel Libro Verde del 1996 su «Istruzione, Formazione, Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale», le cui conclusioni sono che «l'apprendimento di almeno due lingue comunitarie è diventato una condizione indispensabile per permettere ai cittadini dell'Unione di beneficiare delle possibilità professionali e personali loro offerte dal mercato interno», per conoscere un'altra cultura occorre prima di tutto conoscere la lingua parlata da quella cultura.

1.1.5. Al di là delle pur doverose valutazioni circa la possibilità oggettiva che una persona ha di imparare due lingue comunitarie, possibilità che il Comitato ritiene essere in molti casi difficilmente traducibile in realtà, il messaggio fondamentale da diffondere in tutti gli Stati membri, è il principio in base al quale per conoscere un'altra cultura occorre prima di tutto conoscere la lingua parlata da quella cultura.

1.2. *Azioni comunitarie esistenti nel campo dell'istruzione e della formazione professionale in merito alle lingue: affinità e diversità in rapporto ad analoghi obiettivi insiti nei programmi Socrates e Leonardo*

1.2.1. L'Unione europea ha già avviato specifici programmi finalizzati ad una migliore integrazione economica e sociale degli Stati membri: il Programma Socrates ed il Programma Leonardo da Vinci, all'interno dei quali possiamo individuare aspetti finalizzati alla diffusione dell'apprendimento delle lingue.

1.2.2. Socrates prevede, per quanto attiene al settore delle lingue, l'aiuto comunitario per la formazione iniziale ed in servizio degli insegnanti di lingue, per l'elaborazione di nuovi materiali didattici e per progetti educativi, congiunti, compresi gli scambi fra i giovani.

1.2.3. Il programma Leonardo da Vinci promuove l'acquisizione di competenze linguistiche con orientamento professionale attraverso progetti pilota transnazionali e programmi di scambio. Entrambi i programmi accordano la priorità alle lingue meno diffuse e meno apprese e insegnate.

1.2.4. Le iniziative individuate dalla proposta della Commissione come quelle più idonee ad entrare a far parte del corpus delle azioni da mettere in atto nell'Anno europeo delle lingue, per alcuni aspetti sono in accordo con gli obiettivi dei due succitati progetti, ma per altri aspetti se ne discostano radicalmente.

1.2.5. Il 2001 vedrà attuarsi l'incentivazione di tutte le lingue comunitarie, in particolare di quelle che oggi non godono di una grande diffusione, e anche delle lingue delle minoranze, in linea con il principio che sarà il messaggio-chiave dell'Anno europeo, in base al quale tutte le lingue hanno pari dignità.

1.2.6. A questo riguardo c'è quindi in parte continuità con i progetti già in atto, pur prevedendo Socrates e Leonardo solo il coinvolgimento delle lingue comunitarie, dell'irlandese e del lussemburghese. Punto di distinzione è invece nelle categorie di destinatari.

1.2.7. Infatti le azioni che nell'ambito di Socrates e Leonardo da Vinci, a causa della limitatezza dei fondi disponibili, sono limitate a categorie ben definite della popolazione comunitaria (insegnanti, formatori, studenti, responsabili delle decisioni e accademici), nell'ambito dell'Anno europeo delle lingue sono rivolte al grande pubblico.

1.2.8. Questo aspetto fa dell'Anno europeo delle lingue una delle maggiori azioni per l'integrazione europea attuata su scala comunitaria.

1.2.9. Il Comitato ha già espresso la massima soddisfazione per l'attuazione dei programmi di istruzione e formazione Socrates e Leonardo. Nella seconda fase del programma Socrates vi sarà una nuova azione intesa a promuovere la diversità linguistica e a migliorare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento delle lingue. Nella seconda fase del programma Leonardo da Vinci, anche la visibilità delle lingue e la priorità accordata all'insegnamento linguistico saranno ulteriormente rafforzate. Il Comitato auspica una perfetta integrazione della seconda fase dei progetti suddetti, che si svolgerà nel corso del 2000, con le fasi preparatorie del 2001 come Anno europeo delle lingue.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Obiettivi e motivi dell'intervento

2.1.1. Il Comitato ritiene in linea di massima validi gli obiettivi ed i mezzi individuati per l'attuazione delle iniziative dell'Anno europeo delle lingue. Gli obiettivi fondamentali sono:

- sensibilizzare maggiormente i cittadini dell'Unione europea sul tema della ricchezza della diversità linguistica in seno all'Unione europea;
- far capire al maggior numero di persone i vantaggi apportati dalle competenze multilinguistiche, che consistono fondamentalmente nella concreta libertà di movimento all'interno dell'Europa e nell'aumento dell'occupabilità e della competitività delle aziende europee sul mercato mondiale;
- incoraggiare l'apprendimento, lungo tutto l'arco della vita attiva, delle lingue e delle relative competenze;
- raccogliere e diffondere informazioni sull'insegnamento e l'apprendimento delle lingue.

2.1.2. I motivi dell'intervento sono riconducibili alla realizzazione dei principi sanciti dal Trattato dell'Unione europea:

- favorire la reciproca conoscenza delle culture che nella loro varietà costituiscono la vera ricchezza dell'Europa;
- promuovere la libera circolazione dei cittadini all'interno dell'Unione europea.

2.2. Destinatari

2.2.1. Lo scopo fondamentale dell'Anno europeo delle lingue è quello di coinvolgere il maggior numero di persone possibile e quindi la generalità dei cittadini europei per convincere ogni persona, indipendentemente dall'età, dalla classe sociale e dalla professionalità posseduta, dell'importanza dello studio delle lingue. Questo vasto gruppo di destinatari infatti comprenderà ad esempio:

- persone che vivono in una determinata regione o che parlano una lingua particolare;
- persone che vivono in prossimità di frontiere linguistiche;
- gruppi professionali;
- bambini in età scolare;
- genitori di bambini in età scolare;
- parti sociali;
- disoccupati.

Il CdR sottolinea che anche le persone disabili dovrebbero essere incluse.

2.3. Descrizione delle azioni previste

2.3.1. Azioni di grande rilievo

2.3.1.1. Il Comitato accoglie con soddisfazione la proposta di inserire tra le iniziative dell'Anno europeo delle lingue giornate che prevedano eventi spettacolari e la proposta di sollecitare le istituzioni che si dedicano all'insegnamento delle lingue ad organizzare delle giornate di porte aperte. Positiva sarà l'organizzazione in tutti gli Stati membri di una serie di iniziative comuni, per esempio per inaugurare e concludere l'Anno.

2.3.1.2. Esprime la necessità che gli eventi spettacolari vengano organizzati in modo tale da non diventare progetti avulsi dal contesto e quindi non in grado di coinvolgere il grande pubblico. Inoltre essi dovranno essere divertenti ed interattivi piuttosto che didattici, prevedendo ad esempio performance in varie lingue. Inoltre sarà importante assicurare alle iniziative di grande rilievo un'adeguata copertura televisiva.

2.3.1.3. Il Comitato apprezza il fatto che molte delle azioni e attività comunitarie realizzate nel corso dell'Anno europeo non riguarderanno lingue specifiche ma saranno piuttosto intese a trasmettere un messaggio generale di esaltazione della diversità e di promozione dell'apprendimento delle lingue in generale.

2.3.2. Azioni specifiche

2.3.2.1. Le azioni specifiche che si intende mettere in atto sono:

- la creazione di un logo di individuazione immediata da parte dei destinatari accompagnato da uno slogan breve ed incisivo, adattato alle esigenze delle diverse lingue e culture; la Commissione si adopererà per elaborare il logo in cooperazione con il Consiglio d'Europa; potranno avvalersi del logo sia i progetti in qualche misura finanziati dalla Comunità europea, sia i progetti finanziati interamente da istituzioni locali, ma in linea con gli obiettivi dell'Anno europeo delle lingue;
- l'utilizzo della televisione, che risulta essere il mezzo ideale per l'opera iniziale di sensibilizzazione del pubblico; dati i costi è escluso l'acquisto diretto di spazio pubblicitario, ma non è da escludere la possibilità di ottenere spazio televisivo gratuito;
- l'organizzazione di concorsi europei indirizzati agli studenti della scuola dell'obbligo e agli adulti;
- la creazione di un sito Internet interamente dedicato a fornire informazioni sull'Anno europeo delle lingue; tale sito conterrà tutti i materiali informativi pubblicati in relazione all'iniziativa, con collegamenti ai siti della Commissione, del Consiglio d'Europa e a quelli nazionali, prevedendo forme di interazione con il pubblico;

- l'organizzazione di fiere e mostre;
- interviste e conferenze stampa;
- realizzazioni di manifesti, pieghevoli ed opuscoli destinati alla distribuzione di massa; lo spazio pubblico necessario per le campagne di affissione dei manifesti dovrà essere concesso gratuitamente dagli enti interessati;
- partecipazione diretta di personaggi pubblici e vip, che si facciano portavoce degli obiettivi dell'Anno europeo delle Lingue.

2.4. *Cooperazione con Consiglio d'Europa e con i Paesi candidati all'UE*

2.4.1. Il Comitato auspica una feconda collaborazione con l'UE ed il Consiglio d'Europa. In particolare si compiace per la possibilità di collaborare con il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa nella promozione dell'Anno europeo delle lingue. Per quanto riguarda la gestione generale dell'Anno europeo, si sottolinea l'importanza, oltre che di una stretta cooperazione quotidiana fra la Commissione ed il segretariato del Consiglio d'Europa, dell'organizzazione di regolari riunioni congiunte di coordinamento.

2.4.2. Il Comitato apprezza l'appoggio che il Consiglio d'Europa vorrà accordare per la partecipazione alle iniziative dell'Anno europeo delle lingue anche degli Stati candidati all'UE, nella speranza che tale collaborazione possa in parte risolvere le obiettive difficoltà che tale coinvolgimento comporta.

2.5. *Procedure amministrative e di presentazione delle domande*

2.5.1. Nella proposta della Commissione europea si afferma che l'organo incaricato di ricevere le domande di finanziamento è il Comitato consultivo che verrà appositamente designato.

2.5.2. Sono previsti per l'Anno europeo due inviti alla presentazione di proposte: nel primo, la scadenza per la presentazione delle domande cadrà nell'estate o all'inizio dell'autunno del 2000, e le relative sovvenzioni saranno accordate sul budget dell'anno preparatorio; seguirà poi un secondo invito, con scadenza nella primavera del 2001, per iniziative che anticipino in tutto o in parte gli obiettivi specifici dell'Anno europeo.

2.5.3. Il Comitato chiede, come già affermato in altri pareri, che vengano semplificati il più possibile i formulari, che venga concesso un periodo di tempo sufficiente per la presentazione delle domande e che vengano accelerate le procedure per l'erogazione di fondi.

2.5.4. Il Comitato apprezza il fatto che verranno privilegiati progetti dai quali risulti in modo chiaro in che misura contribuiranno allo sviluppo della cittadinanza europea e che siano in linea con quanto affermato nel Libro Bianco del 1995,

che individua tra le priorità l'apprendimento delle lingue in uno stadio precoce, in età prescolare e nella scuola elementare, lo scambio di informazione sull'apprendimento e l'insegnamento delle lingue, la promozione di iniziative nell'ambito della traduzione e dell'interpretazione al fine di facilitare una comunicazione efficace tra persone che parlano lingue diverse.

2.5.5. Si valuta estremamente positiva la scelta di privilegiare progetti di livello nazionale, regionale e locale per la produzione di materiale informativo di qualità su supporto audiovisivo.

2.6. *Comitato consultivo*

2.6.1. L'articolo 5 della proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio prevede la costituzione di un Comitato consultivo, composto da due rappresentanti di ciascuno Stato membro. Ciascuno Stato membro sceglierà liberamente se tali membri debbano essere tecnici o politici.

2.7. *Dotazioni finanziarie*

2.7.1. Le iniziative su scala comunitaria per l'Anno europeo delle lingue graveranno interamente sul Bilancio comunitario, mentre le iniziative su scala locale, regionale, nazionale o transnazionale verranno finanziate fino alla concorrenza del 50 % del costo. I fondi messi a disposizione per tali iniziative ammontano a complessivi 8 000 000 EUR, oltre a altri 4 000 000 EUR che costituiscono il finanziamento preparatorio, da utilizzarsi quindi nel corso dell'anno 2000.

2.7.2. Verranno cofinanziate le seguenti tipologie di azioni su scala transnazionale, nazionale, regionale o locale:

- incontri e manifestazioni;
- azioni informative e promozionali;
- sondaggi e studi;
- altre azioni con obiettivi coincidenti con uno o più obiettivi dell'Anno europeo, che non siano finanziabili nell'ambito di altri programmi comunitari esistenti.

2.7.3. Il Comitato approva il principio secondo cui non verranno finanziati progetti analoghi a quelli già finanziati nell'ambito di altri programmi ed attività esistenti, al fine di non disperdere inutilmente la dotazione finanziaria appositamente stanziata per l'Anno europeo delle lingue e poterla utilizzare quindi in modo ottimale.

2.8. *Ruolo e punto di contatto con enti locali*

2.8.1. Appare indispensabile sottolineare il ruolo chiave delle autorità locali nelle attività prescolastiche, nelle iniziative per la gioventù, nei servizi educativi della comunità e nel supportare la varietà culturale all'interno dell'UE, di cui la lingua è componente essenziale.

2.8.2. Aspetto da non trascurare è inoltre il peso degli enti locali nell'instaurazione e nel mantenimento della cooperazione interregionale e della cooperazione con realtà esterne all'UE, principalmente con i Paesi candidati a farvi parte. Il Comitato apprezza la volontà di creare un Comitato consultivo composto da due rappresentanti di ciascuno Stato membro e presieduto dal rappresentante della Commissione, in quanto ciò assicurerà l'apporto fondamentale ed imprescindibile delle autorità locali.

2.9. Valutazioni e impatto previsto

2.9.1. Il Comitato delle regioni valuta come estremamente positiva l'attuazione dell'Anno europeo delle lingue e ritiene che l'impatto che esso avrà sui cittadini europei sarà notevole: infatti le lingue costituiscono un ambito di interesse vastissimo in grado di coinvolgere un altissimo numero di persone e istituzioni.

2.9.2. L'Anno europeo delle lingue può determinare un importante effetto moltiplicatore, intraprendendo azioni sul piano comunitario suscettibili di attirare una notevole attenzione dei mass-media, ma anche attuando iniziative su scala più ridotta destinate a particolari gruppi, paesi o regioni.

2.9.3. Per ottimizzare l'impatto dell'Anno europeo delle lingue occorre trarre indicazioni preziose da analoghe iniziative già concluse, come l'Anno europeo dell'istruzione, nel quale sono stati commessi alcuni errori che hanno compromesso la capacità di attirare forme di finanziamento esterne.

2.9.4. Nell'Anno europeo dell'istruzione i settori nei quali si è verificata una carenza di risorse sono stati quelli relativi ai prodotti di comunicazione in tutte le lingue comunitarie, alle attività promozionali e di marketing intese ad attirare l'attenzione dei media e alla diffusione delle informazioni sulle buone prassi derivanti dai singoli progetti. Tali errori non dovranno verificarsi nell'ambito dell'Anno europeo delle lingue.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Apprendimento della lingua

3.1.1. Per il successo dell'Anno europeo delle lingue è indispensabile curare in particolar modo la fase preparatoria del 2000.

3.1.2. Attraverso studi e sondaggi occorrerà capire l'atteggiamento di varie categorie di persone nei confronti dell'apprendimento delle lingue, stabilire le aspettative delle categorie destinatarie dell'Anno 2001, raccogliere opinioni sulle possibili modalità di attuazione, non trascurando un dato fondamentale già in nostro possesso, ovvero che il 51 % dei cittadini europei in età adulta e il 29 % dei giovani di età compresa tra i 15 e i

24 anni non conoscono una lingua straniera al livello necessario per sostenere una conversazione.

3.1.3. Il Comitato ha sempre supportato con forza la promozione della padronanza delle lingue, per il contributo che esse danno a cultura ed occupazione. Inoltre esse sono il requisito essenziale della mobilità dei cittadini all'interno dell'UE.

3.1.4. Il Comitato insiste con forza sulla necessità di un apprendimento precoce delle lingue, affinché i cittadini europei possano realmente essere tali fin dai primi anni della loro vita e crescano nell'ottica di una società multilinguistica, che preveda l'apprendimento delle lingue nell'intero arco della vita, come parte integrante di uno stile di vita genuinamente europeo.

3.1.5. Il Comitato esprime soddisfazione per la prevista redazione di una «Guida per lo studente di lingua», che darà indicazione sugli elementi da ricercare in un buon corso di lingua e proporrà tecniche valide di apprendimento.

3.1.6. Il Comitato afferma la necessità di un efficace coordinamento delle iniziative dell'Anno europeo delle lingue con quelle già in atto in altri programmi specifici, che si apprestano ad entrare, con il 2000, nella loro seconda fase di attuazione (Socrates e Leonardo). Sottolinea l'importanza in questo senso dell'azione Lingua.

3.1.7. Appare particolarmente rilevante la promozione della formazione di partenariati tra le organizzazioni che nei diversi Stati membri operano nella promozione dell'apprendimento delle lingue.

3.2. Promozione della diversità culturale

3.2.1. Il Comitato non cesserà mai di sottolineare che il mantenimento delle diversità culturali è elemento di ricchezza per tutta l'Europa, come affermato a proposito del «Primo programma quadro della Comunità europea a favore della cultura (2000-2004)», e che solo la conoscenza delle altre culture, principalmente attraverso lo studio delle lingue, può scongiurare il dilagare di fenomeni preoccupanti quali il razzismo e la xenofobia.

3.3. Lingue coinvolte dalle iniziative dell'Anno europeo delle lingue

3.3.1. In conformità al principio della pari dignità delle lingue comunitarie, nell'articolo 1 della proposta di decisione si afferma che verranno interessate dalle iniziative che si svolgeranno nel 2001, tutte le lingue ufficiali della Comunità, nonché l'irlandese, il lussemburghese ed altre lingue riconosciute dagli Stati membri.

3.3.2. Il Comitato accoglie con favore lo spazio che viene concesso ai singoli Stati membri, che avranno la possibilità di decidere autonomamente quali lingue del loro Stato potranno essere coinvolte.

3.3.3. La proclamazione del 2001 come Anno europeo delle lingue è benvenuta, per il prezioso contributo che dà in termini di salvaguardia delle minoranze linguistiche ed in termini di ulteriori studi sulla situazione delle lingue e della loro fruibilità nelle varie parti d'Europa.

4. Azioni locali e regionali

4.1. Elemento chiave per il successo del 2001 come anno internazionale delle lingue è l'abilità con cui verranno utilizzati i mass-media, ma anche e soprattutto il grado di coinvolgimento degli enti locali e regionali.

4.2. Nell'ottica della necessità di coinvolgere il maggior numero possibile di persone, appare chiaro che gli sforzi principali dovranno essere fatti in direzione delle categorie più svantaggiate della popolazione, che spesso non vengono raggiunte dai canali di comunicazione utilizzati dai sempre più moderni mass-media; intermediari fondamentali per raggiungere tali categorie disagiate sono esclusivamente gli enti locali, che in virtù della loro approfondita conoscenza del territorio e delle persone che vi risiedono, sapranno dare alle iniziative dell'anno 2001 reale efficacia.

4.3. Il Comitato è d'accordo nell'affermare la necessità di realizzare eventi spettacolari, ma sottolinea la necessità che esse provengano da sorgenti geograficamente vicine alle persone, le sole in grado di coinvolgere un numero notevole di persone di diversa estrazione sociale. Ancora una volta è indispensabile l'apporto degli enti locali e regionali. Il Comitato ritiene che, al fine di coinvolgere il massimo numero di individui, gli enti locali potrebbero essere aiutati ad integrare elementi dell'Anno europeo delle lingue nell'ambito delle loro attività di ordinaria amministrazione, ad esempio introducendo nella fornitura di servizi ulteriori programmi pilota multilingui orientati alla clientela, o designando responsabili incaricati del coordinamento di nuovi approcci linguistici alla loro attività.

4.4. In linea con il parere già espresso in merito a «Cultura 2000», il Comitato esprime la preoccupazione che dando troppa importanza alle attività a grande impatto e su larga scala si corra il rischio di focalizzare l'attenzione sui principali eventi, accordando erroneamente meno importanza alle manifestazioni popolari e locali. Inoltre bisogna scongiurare il rischio di attuare iniziative in un certo senso elitarie che coinvolgano solo gli specialisti e non la generalità delle persone.

5. Conclusioni

Il Comitato delle regioni:

5.1. Chiede che rappresentanti del Comitato delle regioni entrino attivamente a far parte del Comitato consultivo previsto dall'articolo 5 della proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio.

5.2. Accoglie con favore la proposta per la proclamazione del 2001 Anno europeo delle lingue e si compiace che finalmente la questione della conoscenza delle lingue venga posta al centro delle azioni comunitarie per la promozione della conoscenza reciproca delle culture degli Stati membri e per la concretizzazione del principio della libera circolazione dei cittadini in Europa.

5.3. Ritiene che le suddette iniziative costituiranno un valido sostegno al processo di ampliamento dell'Unione europea, nella misura in cui prevede il coinvolgimento dei Paesi candidati. Infatti nell'Anno 2001 si realizzeranno molteplici occasioni per la conoscenza delle culture dei Paesi candidati che porranno le premesse per la loro futura integrazione.

5.4. Accoglie con favore l'Anno europeo delle lingue anche in relazione al prezioso apporto che esso fornirà in termini di miglioramento della formazione professionale dei cittadini europei, soprattutto in vista dello scambio delle competenze professionali tra i vari paesi europei.

5.5. Insiste sul principio del coinvolgimento del maggior numero di cittadini europei nelle iniziative che verranno attuate e si raccomanda che le metodologie di informazione vengano diversificate in relazione alle varie tipologie sociali presenti in Europa, affinché tale informazione sia veramente efficace.

5.6. Esprime soddisfazione per lo spazio decisionale lasciato ai Paesi membri nell'individuazione delle lingue che possono entrare a far parte dell'Anno europeo delle lingue, in virtù del quale potranno essere coinvolte anche le minoranze linguistiche.

5.7. Chiede che le regioni e gli enti locali abbiano parte attiva ed incisiva al progetto e che siano definite in modo chiaro e con procedure semplificate le modalità di finanziamento delle iniziative locali.

5.8. Sottolinea il ruolo chiave degli enti locali e regionali, in quanto risultano essere gli unici in grado di favorire interazioni culturali e linguistiche in quanto rappresentanti di identità culturali e linguistiche diverse all'interno dei confini del proprio Stato membro.

5.9. Propone inoltre di affidare agli enti locali e regionali i punti di contatto che forniscano informazioni e assistenza per l'attuazione delle iniziative dell'Anno europeo delle lingue.

5.10. Propone che il Comitato delle regioni venga coinvolto direttamente nella stesura della relazione conclusiva che delinea i risultati ottenuti con l'Anno europeo delle lingue, in quanto gli enti locali e regionali appaiono essere gli unici in grado di dare un giudizio sul grado di successo dello stesso, in relazione al numero di persone effettivamente coinvolte realmente sul territorio locale.

5.11. Propone un aumento della percentuale di copertura prevista per le iniziative a livello locale e regionale.

5.12. Ritieni che l'elemento fondamentale che decreterà il successo dell'Anno europeo delle lingue sia la capacità di utilizzare nel modo più opportuno i mass-media, gli unici in grado di raggiungere un pubblico molto ampio a patto che tra essi siano comprese anche i mezzi di informazione locali.

5.13. Ritieni che una campagna d'informazione veramente efficace debba inoltre avvalersi non solo delle reti televisive nazionali dei vari Paesi membri, ma anche e soprattutto delle televisioni, delle radio e dei giornali locali, nonché di nuove forme di mezzi di informazione. Infatti molte analisi compiute sul territorio hanno dimostrato che le percentuali di ascolto delle televisioni locali e di vendita delle testate giornalistiche locali sono di gran lunga superiori a quelle relative ai mezzi di informazione nazionali.

5.14. Chiede che vengano favoriti in particolar modo i progetti su piccola scala, in grado di dare impulsi dai quali potranno emergere attività innovative.

5.15. È d'accordo nell'affermare che, affinché l'Anno europeo delle lingue abbia successo, sia necessario puntare su eventi di grande impatto e larga portata, purché questi vengano integrati ed arricchiti da numerose iniziative realizzate su piccola scala dagli enti locali e regionali, che rafforzeranno il messaggio chiave dell'Anno europeo delle lingue, in quanto fonti geograficamente vicine ai destinatari del progetto.

5.16. Raccomanda che nella diffusione delle iniziative dell'Anno europeo delle lingue venga posto l'accento sugli obiettivi fondamentali dello stesso, che mira ad affermare:

- a) la necessità di promuovere l'apprendimento delle lingue in generale;

- b) la pari dignità di tutte le lingue comunitarie, comprese quelle delle minoranze linguistiche;

- c) il principio secondo cui la diversità linguistica e culturale all'interno dell'Unione europea è vera ricchezza per tutta l'Europa.

5.17. Accoglie con favore la decisione di avvalersi di un sito Internet che verrà dedicato interamente alle informazioni relative all'Anno europeo delle lingue. Per far sì che il maggior numero di persone possibile venga a conoscenza dell'esistenza di questo sito propone che esso venga inserito nel logo che verrà approntato per questa importante iniziativa comunitaria. Inoltre ritiene opportuno e di estrema efficacia inserire informazioni sul suddetto sito nei siti Internet degli enti locali e regionali.

5.18. Chiede che vengano stabiliti con urgenza i criteri in base ai quali verranno selezionati i vari progetti che entreranno a far parte delle iniziative dell'Anno europeo delle lingue, per agevolare gli enti locali e regionali e concedere loro un buon margine di tempo per la stesura di tali progetti. Chiede inoltre che tali criteri siano in massima misura generali, per poter dare il più ampio spazio possibile alla creatività locale.

5.19. Chiede, in linea con l'obiettivo dell'Anno europeo delle lingue, che tutte le informazioni ad esso relative vengano tradotte in tutte le lingue, comprese quelle delle minoranze linguistiche che gli Stati membri vorranno rendere partecipi al progetto e su supporti audiovisivi per disabili.

5.20. Chiede inoltre che i sondaggi preparatori da eseguire nel 2000 rispettino il principio della capillarità, che vengano fatti in tutti gli Stati membri e che riguardino tutte le fasce d'età, oltre a quantificare quante e quali persone desiderino imparare altre lingue straniere.

Bruxelles, 17 febbraio 2000.

Il Presidente

del Comitato delle regioni

Jos CHABERT

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Orientamenti per un'agricoltura sostenibile»

(2000/C 156/07)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Orientamenti per un'agricoltura sostenibile» (COM(1999) 22 def.)⁽¹⁾;

vista la decisione della Commissione del 29 gennaio 1999 di consultare il Comitato su questo argomento, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 7 maggio 1999 di affidare l'incarico di elaborare il parere alla Commissione 2 «Agricoltura, sviluppo rurale, pesca»;

visto il progetto di parere (CdR 183/99 riv. 3) adottato dalla Commissione 2 il 26 novembre 1999 (Relatrice: Algudo, Sindaco di Saint Fulgent, Francia, PPE),

ha adottato il 17 febbraio 2000, nel corso della 32^a sessione plenaria, il presente parere.

Osservazioni preliminari

Il commissario europeo responsabile per l'agricoltura e lo sviluppo rurale Fischler definisce come segue il concetto di sostenibilità: «Uno sviluppo è sostenibile quando una generazione riesce a soddisfare i propri bisogni senza limitare la possibilità delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni». E aggiunge: «La sfida di uno sviluppo sostenibile consiste anche nel promuovere l'efficienza economica e l'equilibrio socioeconomico mantenendo e potenziando al tempo stesso la qualità della natura e dell'ambiente nonché il patrimonio culturale»⁽²⁾. Questo concetto è perfettamente applicabile alla produzione agricola ed è condiviso da tutto il settore.

— Gli avvenimenti recenti mostrano tuttavia che se l'intenzione è lodevole i mezzi per raggiungere questo obiettivo sono ancora abbastanza incerti. Talvolta esiste addirittura un paradosso tra l'obiettivo in questione e le esigenze economiche e demografiche. La sostenibilità inerente al settore agricolo rischia di essere messa a repentaglio soprattutto da una base economica troppo fragile. L'agricoltura è un settore economico essenziale per l'Europa:

— secondo le Nazioni Unite la produzione alimentare dovrà aumentare di almeno il 75 % nei prossimi 30 anni per poter nutrire una popolazione che passerà dagli attuali 5 miliardi agli 8 miliardi e mezzo di abitanti nel 2025;

— è dunque assolutamente necessario aumentare la produzione grazie a metodi moderni in grado di preservare le risorse naturali, onde evitare che fenomeni quali la malnutrizione e la fame nel mondo si acuiscono;

— l'agricoltura e la silvicoltura assicurano l'equilibrio socioeconomico dello spazio ed il mantenimento di posti di lavoro nelle zone rurali. Esse inoltre garantiscono la salvaguardia dell'equilibrio climatico, degli ecosistemi naturali e del paesaggio.

L'agricoltura è una delle attività economiche più antiche per i popoli europei. In essa risiedono le nostre radici culturali e le nostre tradizioni. L'abbandono delle campagne, l'emigrazione sia verso le grandi città che verso i settori industriali hanno depauperato i territori, fino ad esporli al dissesto idrogeologico. Tale fenomeno nel tempo ha addirittura cancellato intere comunità, e l'identità di molti comuni, incrinando il delicato equilibrio e il rapporto armonioso tra città e campagna che rappresenta oggi un elemento fondante della nuova politica di SSSE.

L'Europa non vive in un sistema autarchico ma è aperta al mondo e deve dunque rispettare gli obblighi che questo comporta. L'agricoltura si trova a dover affrontare una sfida importante. Infatti, in che modo è possibile conciliare le

⁽¹⁾ GU C 173 del 19.6.1999, pag. 2.

⁽²⁾ Discorso pronunciato dal Commissario Fischler nel corso della riunione informale del Consiglio «Agricoltura» svoltasi a Dresda il 30 maggio e 1° giugno 1999.

esigenze di un aumento galoppante della popolazione e le capacità di un'agricoltura «ecologica» che non può o rischia di non poter assicurare una produzione di massa?

Il modello agricolo europeo rischia di andare alla deriva. Nel corso degli anni, la PAC e numerose politiche nazionali hanno adottato una logica sempre più orientata alla produttività e all'intensificazione con effetti negativi sull'ambiente, l'occupazione, la qualità dei prodotti e l'assetto del territorio. Nell'insieme l'evoluzione in corso contrasta con l'agricoltura sostenibile. Tuttavia, in alcuni paesi sono stati rilevati dei cambiamenti considerevoli che costituiscono un'inversione di tendenza. L'agricoltura è inoltre vittima dei processi industriali. E pur avendo una responsabilità limitata adotta un atteggiamento di difesa.

Sono questi problemi e situazioni che il Comitato delle regioni deve prendere in considerazione nell'ambito del proprio parere. Quest'ultimo assume maggiore importanza alla luce dei negoziati di Seattle, attualmente in fase di apertura nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). È lì che l'Europa deve difendere, compatta, il proprio modello.

1. Introduzione

1.1. Le considerazioni ambientali hanno assunto un rilievo essenziale nell'ambito della politica agricola comune. Questa presa di coscienza risale all'Atto Unico Europeo del 1986. Il Trattato di Amsterdam ha inserito lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi dell'Unione europea ed il Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998 ha evidenziato l'importanza di garantire l'integrazione degli aspetti ambientali nelle decisioni sulle politiche agricole da adottare nel quadro dell'Agenda 2000.

1.2. La nuova riforma della PAC, quale emerge dall'Agenda 2000, mira a conseguire i necessari adeguamenti strutturali nelle principali organizzazioni comuni di mercato ed a rafforzare la politica dello sviluppo rurale che costituirà il secondo pilastro della PAC. La politica dello sviluppo rurale non deve interessare unicamente l'attività agricola in senso stretto. Essa deve consentire il coinvolgimento di tutti coloro che operano nel mondo rurale, tra i quali spiccano gli enti territoriali, e favorire l'elaborazione di piani di sviluppo regionale.

1.3. La Politica Agricola Comune condotta finora ha favorito, grazie ad un forte sostegno dei prezzi, l'agricoltura intensiva e l'uso crescente di fertilizzanti e prodotti fitosanitari. Ciò ha favorito in talune regioni un ricorso massiccio all'agricoltura intensiva, che ha determinato l'inquinamento idrico e del suolo e la distruzione di taluni ecosistemi importanti ed ha imposto trattamenti onerosi a carico dei consumatori e dei contribuenti. L'intensificazione dell'agricoltura ha modificato profondamente i paesaggi minacciandone la varietà e le relative biodiversità. Attualmente, un coltivatore che opta per pratiche economicamente redditizie si rende conto che occorre sacrificare numerose caratteristiche del paesaggio tradizionale, eliminando terrazze in pietra o in terra per far posto a recinzioni elettriche, estirpando siepi, ingrandendo gli appezzamenti e ricostituendo le proprietà. Tutti questi elementi, uniti ai metodi di coltivazio-

ne hanno conseguenze sul suolo, sull'acqua e sull'aria. Ma, così come l'agricoltura intensiva, anche l'abbandono delle terre utilizzate a scopi agricoli si ripercuote sul paesaggio e la biodiversità.

1.4. Di conseguenza, le sfide rappresentate dall'agricoltura intensiva e dall'abbandono dell'attività agricola sono all'origine di una riflessione sul rapporto tra agricoltura e ambiente e sulla base su cui dovrà fondarsi un modello europeo di agricoltura sostenibile. La definizione di sostenibilità, vale a dire una gestione delle risorse naturali in grado di garantirne uso e benefici nel tempo, rispecchia gli interessi degli agricoltori. Occorre dunque mettere in armonia la gestione delle terre e delle risorse naturali a scopo di lucro con i valori che la società attribuisce alla protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale.

1.5. Le proposte di riforma dell'Agenda 2000 perseguono un obiettivo fondamentale: sviluppare un modello agricolo europeo rispettoso dell'ambiente, socialmente accettabile ed economicamente valido per i produttori agricoli. I principi generali dello sviluppo sostenibile dovranno essere adattati a livello regionale attraverso politiche nazionali e regionali che tengano conto della diversità dei territori e delle loro peculiarità socioeconomiche. «A tale scopo queste politiche dovranno attuare forme di partenariato con i Comuni montani e ad economia prevalentemente agricola. Le istituzioni locali possono infatti favorire la diffusione di nuovi orientamenti della PAC e l'affermarsi di un nuovo modello di agricoltura sostenibile dal punto di vista ambientale e sotto il profilo della redditività delle aziende agricole».

2. La comunicazione della Commissione illustra i fattori agricoli che minacciano l'ambiente, i sistemi per porvi rimedio ed il relativo finanziamento. Gli Stati membri svolgono un ruolo fondamentale per il successo di questa politica.

2.1. Ad eccezione delle regioni che tendono all'estensivazione, l'agricoltura europea presenta due caratteristiche essenziali: intensificazione e specializzazione. L'uso di concimi chimici e di prodotti fitosanitari sembra diminuire, grazie soprattutto alla PAC, ma resta ancora elevato rispetto ad alcuni decenni or sono. Il consumo di fertilizzanti è aumentato dai circa cinque milioni di tonnellate del 1950 a più di 20 milioni di tonnellate negli anni 70 e 80 ed è poi sceso gradualmente agli attuali 16 milioni di tonnellate. La PAC tuttavia non deve avere l'effetto perverso di ridurre la quantità dei prodotti concentrandone maggiormente al tempo stesso i principi attivi e rendendoli più specifici. Il grado di tossicità per l'ambiente di questi prodotti non è stato ancora determinato. È già possibile effettuare test di ecotossicità dei prodotti fitosanitari prima della loro commercializzazione. La ricerca in materia dovrebbe tuttavia essere potenziata.

Per ridurre l'uso dei prodotti fitosanitari, bisognerebbe valorizzare e sostenere altri metodi, ad esempio l'uso razionale dei fertilizzanti o la sostituzione dei concimi chimici con quelli naturali, controllandone tuttavia l'uso, in quanto una presenza eccessiva di concimi naturali potrebbe essere altrettanto dannosa per l'equilibrio ecologico.

È giunto anche il momento di riflettere sull'opportunità d'introdurre gli organismi geneticamente modificati (OGM) nella produzione agricola. Grazie agli OGM pare sia possibile ridurre ulteriormente l'uso dei prodotti fitosanitari. La ricerca relativa alle conseguenze sulla salute umana, tuttavia, non sembra aver compiuto progressi adeguati. La sostenibilità dell'agricoltura si basa su un'esigenza fondamentale: produrre prodotti sani. Per tale motivo, l'uso degli OGM in agricoltura dev'essere innanzi tutto autorizzato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), le cui raccomandazioni si imporrebbero allora a tutti i paesi del mondo. Certo, attualmente non è possibile attribuire all'OMS la duplice funzione di autorizzazione scientifica dei nuovi prodotti geneticamente modificati e di controllo della loro coltivazione. L'OMS non ha i mezzi per farlo, almeno non per ora. Invece si potrebbe raccomandare un miglioramento dell'informazione dei consumatori generalizzando la possibilità di seguire il percorso dei prodotti agricoli e agroalimentari, metodo già utilizzato in numerosi settori.

Bisogna inoltre assicurarsi che grazie all'impiego delle moderne tecnologie, quali l'ingegneria genetica, si impediscano distorsioni nell'agricoltura, come ad esempio una crescente dipendenza sul piano tecnico-produttivo ed economico e un ulteriore impoverimento della diversità genetica nell'ambito della coltivazione di piante.

2.2. Le misure comunitarie contribuiscono allo sviluppo dell'agricoltura biologica. Quest'ultima, rispettosa dell'ambiente, vive un periodo di piena espansione, in quanto il numero di aziende biologiche è passato da 35 476 nel 1993 a 93 830 nel 1997. Più sovente, e in taluni paesi in cui è più forte la tradizione gastronomica, tali produzioni sono promosse anche dagli enti locali che vedono nella valorizzazione dei prodotti di qualità locale un elemento di potenziamento economico per l'area e per le collettività locali, necessario ad indurre anche una spinta agli investimenti per l'ammodernamento e l'innovazione del settore. Si tratta comunque di un fenomeno marginale. Nel 1997 rappresentava, infatti, solo l'1,6 % circa della superficie agricola utilizzata (SAU) ed era esercitata dall'1 % delle aziende agricole dei quindici paesi dell'UE. È ipotizzabile che tale crescita prosegua grazie soprattutto al sostegno finanziario europeo previsto nell'ambito dell'Agenda 2000. Questo sostegno alla produzione dovrebbe essere completato da misure volte a promuovere la domanda di prodotti biologici e a potenziare l'informazione dei consumatori sugli OGM. I consumatori hanno il diritto di ottenere le informazioni a prescindere dal loro contenuto (positivo o negativo).

A causa dei loro costi aggiuntivi e della produzione ancora limitata, i prodotti biologici continueranno a rappresentare, per molto tempo ancora, una minima parte della produzione totale di generi alimentari. L'agricoltura biologica e la produzione di massa sono ancora poco compatibili nella misura in cui la prima intende salvaguardare la sua qualità. È in questo senso che va interpretata la sua «marginalità».

Il consumatore attribuisce una grande importanza alla nozione di «bio». La Commissione prevede pertanto la possibilità di creare un logo, ma deve assolutamente precisare questa iniziativa. In effetti, il logo andrebbe attribuito solo dopo aver verificato il rispetto, da parte dell'azienda che decide di aderire a tale procedura, di condizioni precise e sostenibili finanziariamente. Inoltre, il logo deve poter essere applicato in tutti gli Stati membri in modo che la qualità dell'agricoltura biologica risponda agli stessi criteri e sia riconosciuta negli stessi termini su tutto il territorio dell'UE. Questa raccomandazione darebbe al consumatore una maggiore visibilità della nozione di «bio» e consentirebbe un migliore adeguamento tra superficie coltivata e volume dei prodotti commercializzati. Più che un logo occorre creare un vero «label» con un'etichettatura appropriata ed estesa a tutta la Comunità.

È possibile riconoscere la qualità di un prodotto agricolo attraverso la creazione dei dispositivi di rintracciamento, che permettono di seguire il prodotto dall'origine al consumo e di individuare gli anelli deboli della catena. Si tratta però di misure che comportano dei costi e occorre chiedersi chi le finanzia.

2.3. Meritano di essere riconosciuti come elementi di un'agricoltura sostenibile anche taluni metodi tradizionali di coltura, che richiedono una quantità limitata di prodotti fitosanitari e rispettano le capacità del terreno. Si tratta di produzioni tradizionali, locali o regionali, che generalmente provengono da piccole aziende familiari che trovano in esse un'ulteriore fonte di reddito. È opportuno identificare l'originalità di queste produzioni, armonizzarne le norme e attribuire allo stesso tipo di prodotti un label con un'etichettatura comune. Le capacità dei produttori agricoli e la loro professionalità saranno riconosciute e valorizzate.

Tutti i tipi di aziende svolgono un ruolo essenziale, sia sul piano economico, sia su quello sociale, a livello di mantenimento o addirittura di sviluppo del mondo rurale. Finora, le grandi aziende agricole sono state le principali beneficiarie degli aiuti europei, anche se i sistemi di coltura moderni e meccanizzati, che esse hanno dovuto adottare in una logica economica di intensificazione e adeguamento delle produzioni alla domanda dei consumatori, hanno condotto in parte alla perdita di posti di lavoro. Perché lo spazio rurale mantenga la sua funzione, la politica agricola comune deve privilegiare il sostegno alle piccole imprese che contribuiscono alla protezione dell'ambiente. Il regolamento orizzontale, punto di contatto tra la politica dei mercati e lo sviluppo rurale, permette agli Stati membri di dare il loro apporto in tal senso.

2.4. L'irrigazione nelle zone aride e semi-aride europee si è tradizionalmente svolta in armonia con l'ambiente ed ha promosso lo sviluppo sostenibile di gruppi sociali e società il cui attuale modello di benessere ha origine nell'introduzione e miglioramento delle tecniche di irrigazione. In tali località l'acqua è divenuta un fattore indispensabile della produzione ed anche di lotta contro la desertificazione. La gestione idrica con finalità agricole è compatibile con la sostenibilità chiesta dall'attuale normativa europea sempreché si insista nell'impiego razionale di tale risorsa, facilitandone la disponibilità laddove necessario, stimolando politiche di appoggio alla ricerca di fonti idriche non convenzionali come la desalinizzazione e la riutilizzazione, approfondendo la cultura del risparmio e della distribuzione efficiente e coinvolgendo le comunità di utilizzatori nei compiti di gestione.

La difesa del settore idraulico pubblico dev'essere compito dell'insieme della società e non deve ridursi ad una mera attività amministrativa. In tale contesto andrebbero evitate le irrigazioni inefficienti, le intrusioni marine nei bacini idrici costieri, l'alterazione dei livelli freatici, l'eutrofizzazione dell'habitat, l'alterazione della qualità delle acque e andrebbero sviluppate politiche di protezione delle biodiversità.

La direttiva sui nitrati⁽¹⁾ mette in risalto il principio fondamentale «chi inquina paga», principio con il quale non si può non essere d'accordo. È triste e spiacevole rilevare che attualmente tutti gli Stati membri, tranne forse la Danimarca e la Svezia, presentano lacune o ritardi nel seguire l'una o l'altra fase di applicazione della Direttiva sui nitrati. È opportuno che gli Stati membri che sinora non hanno applicato integralmente la Direttiva sui nitrati lo facciano al più presto in base alle seguenti fasi:

- recepimento della direttiva nella legislazione nazionale (prima del dicembre 1993);
- monitoraggio della qualità delle acque dolci e di mare (stesso termine);
- designazione delle «zone vulnerabili associate» (bacini idrografici con colture intensive o ad elevata densità di allevamento) — Stesso termine — Revisione ogni quattro anni;
- elaborazione di un codice nazionale di buone pratiche agricole, applicabile su base volontaria;
- elaborazione, in ciascuna zona vulnerabile, di un programma d'azione (il codice diventa obbligatorio) — primo programma elaborato al più tardi nel 1996 e riveduto nel 1999;

(1) Direttiva 91/676/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991 relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pagg. 1-8).

- relazione quadriennale sull'evoluzione delle acque, la revisione delle zone e la valutazione dell'efficacia dei programmi d'azione.

La disuguale trasposizione delle norme della direttiva da parte degli Stati membri può dar luogo a concorrenza sleale tra i produttori europei, poiché mentre alcuni di essi devono rispettare, sotto pena di sanzioni penali, le norme contenute nella direttiva, applicabile nel loro paese, altri invece sono «liberi» di scegliere i metodi di produzione e continuano a nuocere all'ambiente.

La Commissione deve utilizzare i mezzi a disposizione, aggiungendone eventualmente altri, per imporre efficacemente gli obblighi previsti dalla Direttiva 91/676/CEE, facendo sì che le disposizioni vengano rispettate nell'intero territorio dell'Unione europea. I mezzi di cui dispone attualmente sono il controllo e l'istituzione di un'imposta. In caso contrario, il principio «chi inquina paga» non potrà essere applicato, a meno di provocare una sperequazione tra i produttori agricoli con conseguenze che si possono facilmente immaginare sia dal punto di vista finanziario per gli agricoltori stessi, sia per il futuro dell'agricoltura.

2.5. Il Regolamento (CEE) n° 2080/92⁽²⁾ istituisce un sistema comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo, destinato a promuovere un uso alternativo dei terreni attraverso il rimboschimento e uno sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole, contribuendo in tal modo a ridurre l'erosione.

2.6. Esistono altre possibilità per contribuire alla tutela dell'ambiente. Ad esempio, la produzione agricola a fini non alimentari che favorisce le materie prime per il recupero dei materiali e le fonti di energia rinnovabili (biomassa/biocarburanti). Oltre agli aiuti previsti dalle misure per il rimboschimento, lo sviluppo del settore non alimentare dev'essere affiancato da misure fiscali ancora da stabilire. In tale contesto, bisogna considerare l'energia totale e l'ecobilancio.

2.7. Il Consiglio europeo ha adottato una serie di misure che permettono di realizzare, settore per settore, gli obiettivi di protezione. Le misure agroambientali favoriscono la conduzione dei terreni agricoli in maniera compatibile con la tutela e con il miglioramento dell'ambiente, dello spazio naturale e delle sue caratteristiche, delle risorse naturali, del suolo e delle risorse genetiche. Tali misure saranno integrate da altre relative alle zone svantaggiate, allo scopo sia di mantenere forme di comunità rurali ancora vitali e un'attività agricola sostenibile, sia di favorire la gestione e lo sviluppo sostenibile delle foreste. Il mantenimento ed il sostegno a tutti i tipi di aziende, raccomandati al punto 2.3, costituiscono il fondamento della sostenibilità dell'agricoltura e delle nostre strutture locali.

(2) Regolamento (CEE) del Consiglio del 30 giugno 1992 che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo (GU L 215 del 30.7.1992, pagg. 96-97).

2.8. L'insieme delle misure agroambientali proposte dalla Commissione non sembra essere più vincolante di quello attualmente in vigore. Tuttavia, la riforma della PAC da attuare nell'ambito dell'Agenda 2000 subordina i pagamenti diretti al rispetto di determinate esigenze ambientali stabilite dagli Stati membri. Questa subordinazione a condizioni ambientali dev'essere tenuta sotto controllo dagli Stati membri per evitare la definizione di misure UE sistematiche che potrebbero rivelarsi inadeguate in alcuni contesti nazionali.

Gli strumenti della PAC sono solo una parte della politica comunitaria di protezione dell'ambiente agricolo. La maggior parte degli Stati membri dispone di un insieme di misure proprie, volte a prevenire l'inquinamento e a preservare il loro patrimonio naturale.

Per essere in grado di affrontare le sfide future, i produttori agricoli dovranno esaminare con attenzione le loro pratiche e migliorare ulteriormente l'uso dei fattori di produzione senza che si arrivi ad un'intensificazione della produzione e all'abbandono dei terreni. È opportuno che l'agricoltura europea si orienti verso uno sviluppo sostenibile attraverso azioni volte ad assicurare la costituzione di un modello europeo rispettoso dell'ambiente, economicamente valido e socialmente accettabile che possa contare su un ruolo attivo e propositivo degli enti locali in termini di sostegno e impulso allo sviluppo locale sostenibile.

I produttori agricoli devono essere disposti a rispettare norme ambientali minime senza domandare una compensazione. D'altro canto, sarebbe giusto remunerare con adeguate misure agroambientali i produttori che forniscono un servizio ambientale superiore.

Il regolamento orizzontale, che stabilisce regole comuni per il regime di sostegno diretto nell'ambito della PAC, verrebbe applicato ai pagamenti concessi direttamente ai produttori, tranne quelli previsti a titolo dello sviluppo rurale. Gli Stati membri dovranno prendere le misure ambientali che giudicano adeguate, tenendo conto delle superfici agricole utilizzate e delle produzioni interessate.

Oltre alle azioni previste dal regolamento orizzontale, si propone di inserire nelle organizzazioni comuni di mercato esaminate misure ambientali specifiche concernenti le condizioni di erogazione degli aiuti diretti. Nel settore delle carni bovine, un aiuto supplementare è concesso alle aziende che praticano un allevamento intensivo con una densità di 1,4 UBA/ha, densità che tiene conto del totale dei bovini adulti, degli ovini e dei caprini. Per quanto riguarda il premio di base, i pagamenti sono concessi solo fino ad un massimo di 2 UBA/ha.

Per quanto concerne la produzione di carne bovina e di latte, gli aiuti si baseranno sulla superficie e saranno concessi agli Stati membri i quali ne assicureranno la ripartizione in funzione del sostegno o della promozione che intendono dare ai tipi di produzione rispettosi dell'ambiente. Nel settore dei seminativi, la Commissione propone di mantenere il ritiro dalla produzione. La superficie ritirata su base volontaria può raggiungere il 10 % della superficie di base per un periodo di cinque anni.

Conformemente alle conclusioni della conferenza di Cork sullo sviluppo rurale, le regioni sono invitate ad elaborare programmi integrati per uno sviluppo rurale sostenibile. Le misure agro-ambientali costituiscono una parte obbligatoria di detti programmi. Questi ultimi inoltre prevedono l'introduzione di misure a favore dell'ambiente che vadano al di là dei requisiti minimi ambientali, contribuiscono alla diversificazione delle attività economiche, in particolare nel campo del turismo, e forniscono un sostegno specifico alle aziende agricole disposte a migliorare l'ambiente. Un aspetto specifico dei programmi sarà la formazione degli agricoltori, al fine di tutelare meglio l'ambiente ed applicare metodi di produzione compatibili con la protezione dello spazio naturale.

Il presente parere non può trascurare l'aspetto «risorse umane», fattore essenziale della nuova politica di sviluppo rurale. Il trasferimento di aziende agricole continuerà ad essere sostenuto attraverso misure a favore dell'insediamento dei giovani agricoltori, che devono partecipare attivamente a questo processo di riflessione, e misure per promuovere il prepensionamento. Queste azioni, che vengono ad aggiungersi a quelle sulla formazione, permetteranno di valorizzare il potenziale umano delle zone rurali.

I programmi agro-ambientali offrono un sostegno agli agricoltori i quali, su base volontaria e contrattuale, forniscono servizi finalizzati a proteggere l'ambiente e a conservare il paesaggio rurale. Il sostegno è calcolato in base alle spese sostenute e al mancato guadagno per l'agricoltore che fornisce i servizi ambientali.

Le misure agro-ambientali riguardano le forme di sfruttamento rispettose dell'ambiente e di tutte le sue componenti (flora, fauna, terreno, acqua, paesaggio...). Il sostegno verrebbe tuttavia concesso soltanto per le misure che oltrepassano l'applicazione delle normali buone pratiche agricole. Questo presuppone che l'agricoltore rispetti già in partenza le norme ambientali minime.

3. Conclusioni

L'agricoltura sostenibile si basa sul rispetto per l'ambiente. Le proposte della Commissione offrono agli Stati membri e alle regioni gli strumenti necessari ad assicurare l'osservanza delle norme ambientali minime e a promuovere la conservazione e il miglioramento del prezioso patrimonio ambientale dell'Eu-

ropa. L'agricoltura svolge diverse funzioni: alimentazione, occupazione del territorio, conservazione del paesaggio e dello spazio naturale. Un processo di sviluppo sostenibile è possibile solo assicurando la redditività economica dell'agricoltura e tenendo conto delle preoccupazioni ambientali compatibilmente con le prospettive economiche del settore.

Il Comitato ritiene che l'agricoltura europea debba, nel suo complesso, essere compatibile con l'ambiente. Alcuni principi fondamentali devono essere applicati ed osservati. Per raggiungere tale obiettivo, l'agricoltura europea deve:

- a) dominare i suoi metodi di sfruttamento dei terreni, sostenendo quelli ecologici (uso razionale dei fertilizzanti, priorità ai concimi naturali, agricoltura estensiva, rotazione delle colture), in particolare nei bacini imbriferi di fiumi e corsi d'acqua;
- b) verificare, in concertazione con le istituzioni sanitarie europee o mondiali, l'ecotossicità dei prodotti utilizzati in agricoltura prima della loro commercializzazione. In tal modo, i produttori agricoli disporranno di un elenco, completo se possibile, di prodotti che possono essere usati senza rischi per l'ambiente;
- c) definire con esattezza il concetto di «agricoltura biologica», attraverso l'elaborazione di condizioni precise, e controllarne costantemente l'applicazione;
- d) integrare l'agricoltura biologica con il riconoscimento dell'agricoltura locale tradizionale;
- e) definire una politica agricola comune rispettosa dell'ambiente, che riconosca la professionalità dei produttori agricoli e garantisca loro un giusto reddito, piuttosto che soddisfare le esigenze di organizzazioni professionali e di lobby agricole, agroalimentari e finanziarie; tutti i generi alimentari prodotti e importati nell'Unione europea dovrebbero essere conformi agli standard più elevati d'igiene e sicurezza. Tutti gli Stati membri dovrebbero aderire a tali standard e rispettarli;
- f) ridurre l'uso dei nitrati nello sfruttamento del terreno;
- g) assicurare la fissazione di obblighi giusti, da compensare finanziariamente qualora vadano al di là del normale ambito, in modo da preservare al tempo stesso lo spirito d'iniziativa e la spinta imprenditoriale degli agricoltori;
- h) imporre simultaneamente a tutti gli Stati membri il rispetto delle misure comunitarie, prevedendo sanzioni pecuniarie contro i trasgressori;
- i) non trascurare i produttori agricoli in sede di definizione e di finanziamento delle politiche sociali (sostegno alle piccole aziende, sostituzione degli agricoltori in pensione, mantenimento della vita sociale delle zone rurali, formazione degli agricoltori);
- j) utilizzare metodi di produzione agricola tali da permettere una migliore conservazione delle risorse naturali: il terreno (agricoltura per la conservazione dei terreni), l'acqua (uso di metodi di irrigazione a basso consumo idrico e che non provocano l'inquinamento delle acque superficiali), la fauna e la flora.

Bruxelles, 17 febbraio 2000.

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Jos CHABERT

Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «La coalizione di governo in Austria»

(2000/C 156/08)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste le elezioni svoltesi in Austria il 3 ottobre 1999 e la costituzione di un governo di coalizione tra l'ÖVP (Partito popolare austriaco) e l'FPÖ (Partito liberale austriaco) in data 4 febbraio 2000;

vista la dichiarazione della Presidenza portoghese del 31 gennaio 2000;

vista la dichiarazione della Commissione europea del 1° febbraio 2000;

vista la risoluzione del Parlamento europeo adottata il 3 febbraio 2000;

vista la dichiarazione «Responsabilità per l'Austria — il futuro nel cuore dell'Europa» sottoscritta dai Presidenti dei due partiti di coalizione (Vienna, 3 febbraio 2000);

vista la lettera del Presidente Romano Prodi al nuovo Cancelliere austriaco in data 7 febbraio 2000;

visto che, per le sue funzioni di Governatore della Carinzia, il Presidente dell'FPÖ è membro del Comitato delle regioni dal maggio 1999,

- A. considerato che la fondazione dell'Unione europea poggia sulla ricerca della pace, della stabilità politica e della solidarietà tra i popoli dopo il secondo conflitto mondiale,
- B. considerato che il Trattato sull'Unione europea sancisce il rispetto dei diritti fondamentali quali sono garantiti dalla «Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri,
- C. considerati il parere del Comitato delle regioni del 13 giugno 1996 (CdR 156/96 fin)⁽¹⁾ in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che proclama il 1997 'Anno europeo contro il razzismo» ed il parere di iniziativa del Comitato del 12 giugno 1997 (CdR 80/97 fin)⁽²⁾ sul tema «Razzismo, xenofobia e antisemitismo»;
- D. considerata la dichiarazione adottata a Graz (Austria) il 9 novembre 1998 (CdR 427/98)⁽³⁾;
- E. considerato che il Comitato delle regioni, in quanto organo dell'Unione europea che rappresenta gli enti locali e regionali, ha un ruolo cruciale da svolgere nella promozione della cittadinanza europea e deve quindi impegnarsi in modo particolare nella lotta contro razzismo e xenofobia;
- F. considerato che gli enti locali e regionali, essendo il livello di governo più prossimo al cittadino, possono svolgere un ruolo concreto ed insostituibile in tale lotta.
- G. considerata la Carta dei partiti europei per una società non razzista adottata ad Utrecht il 28 febbraio 1998;
 1. condanna fermamente qualsiasi forma di estremismo.
 2. deplora la presenza, nel governo austriaco, di un partito che sostiene l'intolleranza, la xenofobia, il nazionalismo e l'ineguaglianza,
 3. condanna tutte le dichiarazioni offensive ed antieuropee pronunciate dai membri dell'FPÖ ed in particolare dal suo Presidente,
 4. teme la banalizzazione dell'ideologia veicolata da questo partito,
 5. veglierà in modo particolare al rispetto dei principi iscritti nella dichiarazione «Responsabilità per l'Austria — il futuro nel cuore dell'Europa»,

⁽¹⁾ GU C 337 del 11.1.1996, pag. 63.

⁽²⁾ GU C 244 del 11.8.1997, pag. 58.

⁽³⁾ CdR 369/98 fin Allegato, GU C 198 del 14.7.1999, pag. 48.

6. invita tutte le forze democratiche, dell'Austria come degli altri paesi, e in particolare tutti gli enti locali e regionali rappresentati o meno in seno al Comitato delle regioni, ad unirsi per combattere le opinioni contrarie ai principi ispiratori dell'Unione europea e si compiace delle numerose professioni di fede, in tutti gli Stati membri, a favore dei valori europei comuni,
7. esorta tutti i partiti politici a mostrare maggiore coraggio nella lotta per una cultura politica più aperta, trasparente e onesta, a tutti i livelli di potere in Europa,
8. darà prova, nel proprio ambito, di maggiore vigilanza circa parole e fatti dei suoi membri che contravvengano ai valori fondamentali dell'Unione europea,
9. sottolinea che una cooperazione proficua, improntata alla fiducia e fondata sui valori europei e democratici tra l'Austria e l'UE risponde agli interessi dell'Europa e della progressiva integrazione europea, e che occorrono sforzi congiunti perché le riforme e le grandi sfide degli anni a venire siano coronate dal successo,
10. insiste sulla necessità a livello locale, regionale e nazionale di meglio informare i cittadini e quindi di radicare più saldamente l'idea europea nella quotidianità dei cittadini,
11. sottolinea il ruolo particolare dei membri del Comitato delle regioni in quanto mediatori tra il livello europeo e la politica locale ed è pronto ad assumersi la propria responsabilità nel processo di integrazione europea nelle regioni, nelle città e nei comuni, apportando così un contributo essenziale alla democratizzazione dell'Unione,
12. incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente Risoluzione al Presidente ed al governo austriaci, agli enti locali e regionali austriaci, al Consiglio dell'Unione, alla Commissione europea ed al Parlamento europeo.

Bruxelles, 16 febbraio 2000.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Jos CHABERT

Risoluzione del Comitato delle regioni sul tema «La cooperazione decentrata ed il ruolo degli enti regionali e locali nel partenariato euromediterraneo»

(2000/C 156/09)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il proprio parere su «Gli enti locali e il partenariato euromediterraneo» (CdR 125/97 fin)⁽¹⁾;

visto il proprio parere in merito alla Comunicazione della Commissione riguardante «Il consolidamento della politica mediterranea dell'Unione europea: proposte per la creazione di un partenariato euromediterraneo» (CdR 371/95)⁽²⁾;

- a. considerati i risultati della conferenza dei 27 ministri degli affari esteri del partenariato euromediterraneo svoltasi a Stoccarda il 15 e 16 aprile 1999, in particolare i punti 30 e 31 della dichiarazione finale;
- b. considerate le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia (3 e 4 giugno 1999);

⁽¹⁾ GU C 64 del 27.2.1998, pag. 59.

⁽²⁾ GU C 126 del 29.4.1996, pag. 12.

- c. considerata la necessità di un'autentica politica mediterranea per sostenere la pace e la stabilità nella regione, che è di importanza strategica per l'UE;
- d. considerate le difficoltà nella realizzazione del partenariato euromediterraneo e in particolare del programma MEDA;
- e. considerata l'urgenza di rilanciare la cooperazione decentrata nel Mediterraneo con una maggiore partecipazione delle regioni al partenariato euromediterraneo;
- f. considerato che in tale contesto i programmi MED, nonostante tutte le carenze di gestione che vi sono state, hanno avuto un impatto molto forte sulle società civili dei dodici partner euromediterranei;

Il Comitato delle regioni,

1. si compiace del fatto che le conclusioni della terza conferenza ministeriale euromediterranea di Stoccarda sottolineino l'esigenza di coinvolgere maggiormente le regioni e gli enti locali nel partenariato euromediterraneo e di dare nuovo slancio alla cooperazione decentrata;
2. ricorda che il Consiglio europeo di Colonia ha invitato «il Consiglio e la Commissione a mettere in pratica con determinazione le decisioni adottate a Stoccarda, in particolare per quanto riguarda il miglioramento della cooperazione intraregionale in tutti i settori del partenariato e una maggiore partecipazione di attori esterni ai governi centrali»;
3. chiede che la valorizzazione dell'area mediterranea e in particolare il rilancio di un'autentica cooperazione decentrata nel quadro del partenariato euromediterraneo siano obiettivi prioritari del programma di lavoro della Commissione europea e che questa destini a tali obiettivi le necessarie risorse umane;
4. deplora che nella terza parte del programma MEDA I vi siano stati grossi ostacoli alla partecipazione delle regioni e degli enti locali delle due sponde del Mediterraneo;
5. sottolinea la cruciale necessità di semplificare le procedure e di coordinare i finanziamenti FESR e MEDA;
6. ribadisce che i partenariati interregionali o regionali di cooperazione sono vettori non solo di cooperazione ma anche di dialogo, pace e crescita democratica;
7. ritiene che occorra intensificare le relazioni di cooperazione e comunicazione tra le regioni attraverso gli strumenti esistenti di cooperazione transfrontaliera e interregionale;
8. ribadisce la promozione del ruolo della società civile e delle ONG nell'attuazione del processo di Barcellona;
9. chiede che nell'attuazione del nuovo programma MEDA II si cerchi di valorizzare maggiormente le competenze delle regioni europee;
10. chiede che, nel quadro del partenariato euromediterraneo, la Commissione europea avvii un programma quadro di cooperazione decentrata sulla base dei contributi delle regioni e degli enti locali e delle loro organizzazioni transnazionali che si sono mobilitate, affermando la loro comune volontà di partecipare pienamente a tale processo;
11. chiede al proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio.

Bruxelles, 16 febbraio 2000.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Jos CHABERT