

# Gazzetta ufficiale

## dell'Unione europea

C 256

46º anno

24 ottobre 2003

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni e informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato delle regioni</b>	
	<b>50ª sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003</b>	
2003/C 256/01	Rapporto di prospettiva del Comitato delle regioni sul tema «Governance e semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006» .....	1
2003/C 256/02	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione “Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale”» .....	13
2003/C 256/03	Parere del Comitato delle regioni in merito: <ul style="list-style-type: none"> <li>— al «Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce regimi di sostegno a favore dei produttori di talune colture»,</li> <li>— al «Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e abroga il regolamento (CE) n. 2826/2000»,</li> </ul>	

**Prezzo: 18,00 EUR****IT**

(segue)

Spedizione in abbonamento postale, articolo 2, comma 20/C, legge 662/96 — Milano.

— al «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali»,	
— al «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso»,	
— al «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati per le campagne di commercializzazione dal 2004/2005 al 2007/2008»,	
— al «Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», e	
— al «Regolamento del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» .....	18
<b>2003/C 256/04</b>	Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il seguito del Libro bianco e la governance europea» .....
	24
<b>2003/C 256/05</b>	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea» .....
	29
<b>2003/C 256/06</b>	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa a misure comunitarie di lotta contro l'affa epizootica e recante modifica della direttiva 92/46/CEE» .....
	36
<b>2003/C 256/07</b>	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni — Attuazione del mainstreaming della dimensione di genere nei documenti di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006» .....
	41
<b>2003/C 256/08</b>	Parere del Comitato delle regioni in merito al Libro verde «L'imprenditorialità in Europa» e alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Un ambiente migliore per le imprese» .....
	43
<b>2003/C 256/09</b>	Parere di prospettiva del Comitato delle regioni sul tema «Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali» .....
	47
<b>2003/C 256/10</b>	Risoluzione sulle raccomandazioni della «Convenzione Europea» .....
	62
<b>2003/C 256/11</b>	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea» .....
	64
<b>2003/C 256/12</b>	Parere del Comitato delle regioni sul tema «La gestione e le conseguenze delle catastrofi naturali: i compiti della politica strutturale europea» .....
	74
<b>2003/C 256/13</b>	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Quarta relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni in applicazione della direttiva 89/552/CEE "Televisione senza frontiere"» .....
	79

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario (<i>segue</i>)</u>	<u>Pagina</u>
2003/C 256/14	Parere del Comitato delle regioni sul tema «L'impatto sugli enti locali e regionali dei negoziati dell'OMC relativi all'Accordo generale sul commercio di servizi (GATS)» ...	83
2003/C 256/15	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphné II)» .....	85
2003/C 256/16	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione»	90

## II

(*Atti preparatori*)

## COMITATO DELLE REGIONI

### **Rapporto di prospettiva del Comitato delle regioni sul tema «Governance e semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006»**

(2003/C 256/01)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il Libro bianco sulla governance europea presentato dalla Commissione europea nel 2001, che invita il Comitato delle regioni a «svolgere un ruolo maggiormente proattivo nell'elaborazione delle politiche, per esempio preparando relazioni preliminari in anticipo rispetto alle proposte della Commissione»;

visto il protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, in cui la Commissione europea «incoraggia l'elaborazione dei documenti strategici del Comitato delle regioni in cui viene fatto il punto su temi che essa giudica importanti: tali "rapporti di prospettiva" approfondiscono l'analisi dei problemi esistenti nei settori per cui il Comitato delle regioni dispone dei mezzi di informazione adeguati sul campo»;

vista la lettera inviata dal Commissario De Palacio al Presidente Bore il 10 settembre 2002 in cui la Commissione propone al Comitato delle regioni di predisporre i rapporti di prospettiva e d'impatto e i pareri di prospettiva elencati in allegato alla stessa lettera;

vista la lettera del 23 luglio 2002 con cui il commissario Barnier ha sollecitato il parere del CdR sull'«esecuzione dei programmi finanziati con fondi strutturali e, in particolare, sulle modalità per semplificare la gestione della politica di coesione dopo il 2006», conformemente all'articolo 265, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea;

visto l'articolo 161 del trattato, relativo alla coesione economica e sociale, che sancisce quanto segue: «Fatto salvo l'articolo 162, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, previo parere conforme del Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni, definisce i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi. Il Consiglio definisce inoltre, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti»;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 9 ottobre 2002 e il documento «Rapporti di prospettiva e rapporti d'impatto: priorità del Comitato delle regioni e metodologia di lavoro»;

visto il parere del Comitato delle regioni del 15 febbraio 2001 sul tema: Struttura ed obiettivi della politica regionale europea nel quadro dell'ampliamento e della globalizzazione: «Apertura del dibattito» (CdR 157/2000 fin) <sup>(1)</sup>;

visto il secondo rapporto sulla coesione economica e sociale del 31 gennaio 2001 (COM(2001) 24 def.) e il relativo parere del Comitato delle regioni (CdR 74/2001 fin) <sup>(2)</sup>;

vista la prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale — sintesi e prospettive (COM(2002) 46 def.) e il relativo parere del Comitato delle regioni (CdR 101/2002 fin) <sup>(3)</sup>;

vista la seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale (COM(2003) 34 def.);

visto il progetto di rapporto di prospettiva (CdR 389/2003 riv.) adottato il 30 aprile 2003 dalla commissione Politica di coesione territoriale (Correlatori: Raffaele Fitto, Presidente della regione Puglia (Italia, PPE), e Jean-Claude Van Cauwenberghe, ministro-presidente del governo vallone (Belgio, PSE)),

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 2 luglio), il seguente parere.

## **PRIMA PARTE — L'APPROCCIO ADOTTATO**

Il dibattito in corso riguarda sia l'ampliamento, sia la Convenzione e la riforma dei trattati, mostrando in altre parole l'esigenza di una nuova governance delle politiche di coesione.

### **1. Gli obiettivi**

La riforma della politica di coesione economica e sociale dell'Unione europea si rende necessaria per tener conto dell'adesione di dieci nuovi Stati membri, decisa a livello politico dai Capi di Stato e di governo.

La politica di coesione, così come è sancita dai trattati, è uno strumento per realizzare il principio di solidarietà, cooperazione e ridistribuzione e costituisce uno degli assi portanti dell'integrazione tra i popoli e i territori dell'Unione. Per più di vent'anni la politica di coesione è stata l'espressione politica della volontà di tutti gli Stati membri di sopprimere congiuntamente alle lacune strutturali. Il suo impatto globale, come mostrano le relazioni sulla coesione adottate regolarmente dalla Commissione europea, è stato profondo e positivo.

All'interno dell'Unione permangono tuttavia notevoli disparità tra gli Stati membri, tra le regioni e all'interno di esse, le quali ostano alla competitività dell'intera Unione. Il futuro ampliamento accentuerà in modo significativo gli squilibri territoriali all'interno della Comunità, il che è un motivo in più per mantenere e rafforzare ulteriormente la politica europea di coesione.

In virtù delle nuove disposizioni del protocollo di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, il Commissario Barnier ha chiesto il parere del Comitato delle regioni (sotto forma di rapporto di prospettiva) sull'esecuzione dei programmi finanziati con i fondi strutturali, e in particolare sulle modalità per semplificare la gestione della politica di coesione dopo il 2006.

La Commissione europea terrà conto di tale rapporto al momento di elaborare la terza relazione sulla coesione economica e sociale (prevista per dicembre 2003), che illustrerà appunto l'andamento della politica di coesione.

Il rapporto persegue un duplice obiettivo: 1) tracciare un bilancio, previa consultazione del maggior numero possibile di regioni e di autorità di gestione dell'Unione europea, dell'esecuzione dei programmi finanziati dai fondi strutturali europei, ad opera in particolare degli enti locali e regionali, e 2) trarre le debite conclusioni, avanzando proposte concrete per la riforma della politica di coesione dopo il 2006.

### **2. La metodologia adottata**

Il presente rapporto si basa sui risultati di una consultazione condotta sotto forma di sondaggio con l'ausilio dei quattro strumenti principali illustrati qui di seguito. Anziché una sintesi di questa consultazione il rapporto vuole piuttosto costituirne il proseguimento, nel quadro di un approccio volontario finalizzato a produrre un contributo importante del Comitato delle regioni al dibattito sul futuro della coesione in Europa.

<sup>(1)</sup> GU C 148 del 18.5.2001, pag. 25.

<sup>(2)</sup> GU C 107 del 3.5.2002, pag. 27.

<sup>(3)</sup> GU C 66 del 19.3.2003, pag. 11.

**2.1. Questionario destinato ai responsabili politici degli attuali organi di gestione dei fondi strutturali europei**

Il questionario è stato trasmesso ai presidenti di tutte le «regioni» dell'UE prima del Natale 2002. La percentuale di risposte è stata elevata (pari a circa il 70 %), il che dimostra l'interesse delle regioni nei confronti dell'iniziativa.

Un'analisi delle tendenze emerse e delle proposte avanzate, presentata nell'ambito della commissione Coter.

**2.2. Focus group nazionali composti delle autorità politiche responsabili della gestione dei fondi strutturali, nel quadro delle delegazioni nazionali presso il Comitato delle regioni**

Nel febbraio 2003, in quasi tutti gli Stati membri si sono riuniti dei focus group (gruppi di discussione tematici) nazionali. Le riunioni sono state organizzate sotto la responsabilità del membro del gruppo di lavoro Coter del paese interessato e coordinate dal segretariato del CdR con l'assistenza tecnica e gestionale di un gruppo di esperti. Al centro del dibattito figuravano alcuni punti cruciali emersi dal questionario:

- il ruolo delle regioni e degli enti locali nella definizione e nell'esecuzione delle politiche e dei programmi: sussidiarietà e corresponsabilità;
- il valore aggiunto delle politiche europee di coesione: fondi strutturali e iniziative comunitarie;
- la governance dei fondi strutturali: responsabilità e controlli;
- la gestione ordinaria dei programmi.

Una sintesi dei lavori dei focus group è stata messa a disposizione della commissione Coter. I due relatori hanno inoltre riassunto le principali tendenze emerse nei gruppi tematici, illustrandole nel corso della riunione della commissione Coter del 19 febbraio 2003, alla presenza dei rappresentanti della Commissione europea e del Parlamento europeo.

**2.3. Dibattito all'interno del gruppo di lavoro Coter**

Il gruppo di lavoro è presieduto dai due relatori. Ciascuno dei 15 membri del gruppo è stato incaricato di organizzare la riunione del focus group nel proprio paese. Nel corso della

prima riunione del gruppo, svoltasi a Bruxelles in concomitanza con la riunione della commissione Coter del 19 febbraio 2003, sono state discusse le problematiche evidenziate dal questionario e le conclusioni dei focus group.

**2.4. Contatti regolari tra i relatori e i loro esperti, da un lato, e la Commissione europea, dall'altro, in particolare nell'ambito delle direzioni generali preposte alla gestione dei fondi strutturali**

Lo scambio d'informazioni riguarda principalmente i dati statistici concernenti l'attuazione dei fondi strutturali. I relatori si sono serviti di tali informazioni per formulare le loro proposte.

## SECONDA PARTE — I RISULTATI DEL SONDAGGIO

Come punto di partenza della riflessione, le osservazioni esposte qui di seguito sono conformi al parere del Comitato delle regioni sulla prima relazione intermedia sulla coesione (CdR 101/2002 fin), secondo cui «la politica di coesione, così come sancita dai trattati, è uno strumento per realizzare il principio di solidarietà, cooperazione e ridistribuzione e costituisce uno degli assi portanti dell'integrazione tra i popoli e i territori dell'Unione». Nello stesso parere il Comitato fa presente «la necessità, come corollario dell'applicazione del principio di sussidiarietà, di un maggiore e migliore coinvolgimento degli Stati membri e degli enti regionali e locali nell'elaborazione delle politiche di coesione, senza che questo comporti una "rinazionalizzazione" delle politiche di sviluppo regionale».

Il termine «regioni» utilizzato nelle risposte al sondaggio sta a indicare gli enti regionali subnazionali (enti regionali oppure, quando non esistano, enti locali corrispondenti) che hanno preso parte ai lavori del Comitato delle regioni per il tramite dei loro rappresentanti.

Prima di illustrare i risultati del sondaggio, è opportuno sottolinearne il messaggio di fondo:

- le regioni chiedono una maggiore coerenza in materia di fondi strutturali:
  - a) una coerenza interna (tra i fondi, tra i diversi servizi della Commissione europea e tra i vari servizi degli organi centrali) e
  - b) una coerenza esterna (coordinamento verticale e orizzontale tra i programmi comunitari, nazionali e regionali);

- le regioni rivendicano inoltre una migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: al riguardo, è opportuno ricollegarsi al concetto originale di sussidiarietà, tenendo conto dei limiti costituzionali propri di ciascun sistema nazionale, e interrogarsi sull'opportunità di specificare il ruolo delle regioni nel trattato. Per quanto concerne la politica dei fondi strutturali, il livello regionale è quello che garantisce la maggiore efficacia: pertanto, in materia di fondi strutturali, la sussidiarietà deve partire dal livello regionale, tanto più quando si considera che la maggior parte delle regioni europee sono entrate, in parte grazie ai programmi comunitari, in un processo di «apprendimento» che ha permesso loro di avanzare verso uno sviluppo regionale integrato;
- infine, sembra emergere un paradosso: il miglioramento della coerenza e dell'efficacia delle politiche condotte spingerebbe infatti verso il potenziamento del ruolo della Commissione europea, mentre una corretta applicazione del principio di sussidiarietà si basa sull'esercizio delle competenze e delle responsabilità al livello più efficace e vicino ai cittadini.

Per risolvere questo falso paradosso, il Comitato delle regioni propone un nuovo modello di governance della politica regionale europea e della politica di coesione, fondato sui principi generali e sulle raccomandazioni operative formulate nel presente rapporto.

Ai punti successivi figurano le indicazioni emerse nel corso del sondaggio. In questa sede è tuttavia importante tener conto del fatto che sono state prese in considerazione regioni europee molto diverse tra loro dal punto di vista istituzionale e dal punto di vista delle competenze legislative e della ripartizione degli obiettivi di programmazione.

## I. Il ruolo delle regioni nella governance delle politiche strutturali

### I.1. Le modalità di partecipazione delle regioni alla programmazione dei fondi strutturali e agli organi di decisione e di gestione

La quasi totalità delle regioni afferma di prendere parte a tutte le fasi della programmazione e principalmente all'elaborazione delle strategie, alla messa a punto dei programmi e alla loro esecuzione.

Tuttavia, la partecipazione delle regioni al processo decisionale riguardante i programmi viene ritenuta — e in effetti lo è — di gran lunga minore in quegli Stati membri fortemente centralizzati in cui esse dispongono di scarse competenze

istituzionali. In questi paesi le regioni auspicano di essere coinvolte in maniera più diretta alle decisioni prese dal rispettivo Stato membro con le autorità comunitarie.

Dal canto suo, la partecipazione delle regioni agli incontri degli organi di decisione e di gestione appare consistente (più di tre quarti delle risposte positive) negli Stati membri in cui esse dispongono di maggiori competenze istituzionali, e ciò nonostante le critiche che le stesse regioni muovono agli organi in parola sul piano dei contenuti e del funzionamento.

Inoltre, le regioni continuano a concentrare prioritariamente la loro partecipazione ai programmi dei fondi strutturali sulla fase di esecuzione all'interno dei comitati di sorveglianza, nei confronti dei quali esse esprimono una larga adesione. È tuttavia opportuno evidenziare una situazione paradossale: l'attività del comitato di sorveglianza è giudicata positivamente per il suo potenziale impatto sulla dinamica di sviluppo territoriale attraverso il rafforzamento del ruolo degli enti e dei partenariati regionali nell'attuazione di una politica di sviluppo integrato e nella ricerca di un maggiore consenso tra i responsabili dello sviluppo. Le regioni criticano d'altro canto il modo in cui i comitati di sorveglianza funzionano, perché troppo incentrato su questioni regolamentari e tecniche. Infine l'attuale funzione consultiva della Commissione all'interno dei comitati di sorveglianza non trova tutti unanimi.

### I.2. La coerenza interna della politica dei fondi strutturali a livello comunitario

Il fatto che a livello comunitario si ravvisi una serie di problemi legati alla coerenza tra le politiche condotte nel quadro dei diversi fondi, al coordinamento tra le direzioni generali e alla diversità delle norme e delle modalità di funzionamento tra i fondi, e che a volte tali problemi vengano aggravati dalle pratiche in corso negli Stati membri, porta una larghissima maggioranza degli interpellati a dichiararsi favorevole all'integrazione dei tre fondi in uno solo, il che permetterebbe di dare coerenza a politiche territoriali che sono per loro stessa natura trasversali.

Numerose regioni riconoscono di aver avuto difficoltà ad armonizzare le pratiche amministrative dei tre fondi, a causa dei loro obiettivi specifici, e raccomandano dunque di mantenere una grande flessibilità nella rispettiva gestione all'interno di un'unica struttura.

In genere, l'attuale articolazione dei tre fondi è giudicata poco soddisfacente a livello pratico. In particolare, notevoli difficoltà sono state riscontrate nell'attuale funzionamento del Fondo sociale europeo (FSE), i cui metodi di gestione sono considerati poco efficaci.

Secondo le regioni, gli obiettivi dei fondi strutturali devono privilegiare l'approccio territoriale e integrato dello sviluppo e dare precedenza all'impostazione dettata dal FESR. Gli altri due fondi, il FEAOG-Orientamento e soprattutto il FSE, devono attenersi a questo approccio. Alcuni però, giustamente, ritengono opportuno tenere conto del fatto che le esigenze di formazione sono presenti anche nelle zone non ammissibili. Tutte le regioni del territorio comunitario devono rientrare nell'obiettivo 3, tuttavia, per risultare coerenti con l'approccio trasversale dello sviluppo regionale, gli interventi del FSE dovrebbero essere gestiti regione per regione.

L'articolazione degli obiettivi del FEAOG-Orientamento con quelli del FESR risulta meno problematica in quanto si tratta di obiettivi molto simili. Nell'interesse delle zone rurali, molti raccomandano un solo tipo di programmazione allineata a quella del FESR.

Si è pure proposto di favorire un approccio di programmazione basato su una piattaforma regionale strategica di sviluppo piuttosto che concentrarsi su interventi circoscritti a una zona specifica all'interno del territorio regionale.

Inoltre, le regioni valutano positivamente il carattere innovativo delle iniziative comunitarie; fanno tuttavia presente che tali iniziative sono concepite e attuate senza un legame diretto con gli orientamenti strategici e le misure prioritarie dei programmi strutturali, e che di conseguenza ciò determina una perdita di efficacia e di sinergia. Il rapporto costi/benefici a livello amministrativo e finanziario sembra essere più importante nelle iniziative comunitarie che nei programmi a carattere generale (*mainstream*).

Le regioni lamentano infine la mancanza di articolazione tra il Fondo di coesione e gli altri fondi strutturali, nonché l'assenza di un approccio regionale e territoriale all'interno dello stesso Fondo di coesione.

### **I.3. La corresponsabilità tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni e il ruolo futuro delle regioni nella politica di coesione e i fondi strutturali**

Quasi tutte le regioni si esprimono molto chiaramente sul futuro della corresponsabilità e ritengono necessario applicare in maniera efficace i principi di sussidiarietà e di proporzionalità nei rapporti di corresponsabilità tra la Commissione, lo Stato membro e le regioni, potenziando il livello decisionale regionale.

In effetti:

— la finalità dei programmi strutturali è lo sviluppo regionale. Conformemente all'enunciato del principio di sussidiarietà, il livello regionale e la collettività regionale

devono costituire il centro più adatto di decisione e di orientamento. Le regioni devono dunque essere considerate interlocutori diretti della Commissione, al pari degli Stati membri;

- le regioni devono avere un ruolo leader nella definizione di un progetto territoriale che costituisca la base di una strategia volta a mobilitare gli strumenti e i responsabilità regionali, trasfrontalieri, nazionali o transnazionali;
- le regioni devono essere maggiormente coinvolte nella configurazione della nuova politica regionale dopo il 2006, partecipando alla definizione delle priorità, all'attuazione dei testi normativi, all'assegnazione delle risorse e alla distribuzione dei compiti di gestione e di amministrazione. L'esercizio della corresponsabilità, anziché andare in un'unica direzione ed essere circoscritto ai soli obblighi, come avviene attualmente, richiede un partenariato contrattuale tra la Commissione, lo Stato membro e la regione.

Detto ciò, è necessario ufficializzare la responsabilità della regione in quanto organo di attuazione, a livello operativo, di tutti i programmi comunitari che la riguardano e stabilire con precisione le competenze e le responsabilità fra i tre livelli decisionali.

### **I.4. L'applicazione del principio di sussidiarietà e il suo inserimento nel trattato**

Gli assetti istituzionali degli Stati membri incidono fortemente sulle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà al loro interno, dato che ai sensi del trattato tale prerogativa resta delle autorità nazionali. Questa situazione non soddisfa le regioni, che in oltre la metà dei casi giudicano inadeguato il modo in cui lo Stato le associa alla realizzazione delle politiche strutturali in virtù del principio di sussidiarietà. Tra le regioni più soddisfatte figurano quelle dotate di ampie competenze istituzionali.

È dunque opportuno ufficializzare il riconoscimento dell'Europa delle regioni nell'ambito comunitario e affermare la necessità di una base giuridica chiara e inequivocabile. Il ruolo svolto dalle regioni come responsabili della politica di coesione comunitaria deve essere riconosciuto esplicitamente e sancito nel trattato.

Gli argomenti espressi a favore di una modifica sostanziale del principio di sussidiarietà nel trattato sono molteplici e non mancano di interesse. Essi si possono riassumere come segue:

- occorre ufficializzare il riconoscimento dell'Europa delle regioni nell'ambito comunitario e affermare la necessità di una base giuridica chiara e non ambigua. Va pure riconosciuto esplicitamente il ruolo delle regioni come responsabili della politica di coesione comunitaria.

- In base a una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, la Comunità agisce «nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario». Il Libro bianco sulla governance europea riconosce inoltre che gli enti locali e regionali sono soggetti chiave dell'applicazione del diritto e delle politiche comunitarie. La Commissione europea prevede dunque di ricorrere, in via sperimentale, a contratti o convenzioni tripartite tra la stessa Commissione, uno Stato membro e un ente locale o regionale, per la realizzazione di determinati obiettivi.
  
- Considerando che le politiche strutturali hanno per obiettivo lo sviluppo regionale, le regioni rappresentano non solo il livello decisionale più adeguato ma anche il livello più efficace di attuazione degli interventi. La regione in effetti lavora a stretto contatto con i responsabili locali per le politiche che porta avanti sul suo territorio.
  
- Il principio di sussidiarietà deve ristabilire l'equilibrio tra le competenze dei vari livelli decisionali e l'intento di avvicinare le politiche ai cittadini europei.
  
- Le regioni possono identificare meglio di altre collettività gli assi prioritari di sviluppo territoriale.
  
- Non va tuttavia trascurato il ruolo dello Stato membro: in base al principio di sussidiarietà, il governo centrale deve svolgere un ruolo di collegamento e di coordinamento tra la Commissione e le regioni, nel rispetto delle rispettive competenze.
  
- Le regioni che dispongono di ampie competenze istituzionali vorrebbero che il trattato si limitasse a citare il livello regionale: a loro giudizio, infatti, il livello locale è troppo piccolo (a eccezione dei grandi agglomerati urbani) e inadatto ad attuare una politica di sviluppo territoriale integrato, anche se è necessario coinvolgerlo quando i suoi interessi sono in gioco nell'ambito di un partenariato. Il livello regionale garantisce invece un'adeguata prossimità alle realtà locali e permette un sufficiente distacco al fine di prendere meglio in considerazione i differenti interessi delle varie collettività locali.
  
- Le regioni dei paesi fortemente decentrati ritengono che il ruolo delle regioni debba essere potenziato e che il modo migliore per farlo consisterebbe in un riconoscimento ufficiale nel trattato.

### I.5. *La coerenza esterna della politica dei fondi strutturali*

La maggior parte delle regioni ritiene che vi sia una notevole coerenza a livello regionale tra i programmi europei, quelli nazionali e quelli regionali. Secondo le regioni, nel corso delle recenti programmazioni si è cercato sempre più di tener conto del criterio della coerenza negli obiettivi e nelle strategie regionali, nazionali e comunitarie. Bisogna proseguire su questa strada.

La coerenza va ricercata, a seconda dell'importanza dei programmi, sin dalla fase di ideazione e poi in quella di esecuzione.

### I.6. *Il valore aggiunto dei programmi comunitari per lo sviluppo delle regioni*

Tutte le regioni riconoscono il valore aggiunto degli interventi dei fondi strutturali, ma esso non risiede tanto nel contributo finanziario, che pure è considerato un fattore essenziale, quanto nel cosiddetto «metodo comunitario».

In ordine d'importanza, il valore aggiunto comunitario riguarda principalmente il contenuto della strategia regionale e la messa a punto dei programmi, e in secondo luogo la loro gestione. Non sembra invece determinante l'impatto degli interventi comunitari sulla realizzazione di un partenariato pubblico-privato.

## II. **La gestione dei programmi e della sorveglianza**

### II.1.1. *La gestione organizzativa dei programmi: obblighi di risultato e controlli effettuati dalla Commissione*

Le regioni ritengono che per la Commissione, in quanto garante della politica di coesione, sia più difficile mantenere la coerenza strategica dei progetti che controllare l'esecuzione del bilancio dei programmi. Questa osservazione è da mettere in relazione al funzionamento degli incontri annuali e dei comitati di sorveglianza, nonché alle funzioni dei vari responsabili.

Come si è visto, il ruolo puramente consultivo della Commissione all'interno dei comitati di sorveglianza suscita opinioni contrastanti. Al riguardo la maggior parte delle regioni esprime un giudizio positivo, mentre altre ritengono che la Commissione dovrebbe tornare a svolgere un ruolo di partner a tutti gli effetti nella gestione dei programmi, a patto però che l'applicazione del principio di sussidiarietà venga riveduta.

Quasi tutte le regioni considerano che i requisiti cui, a norma del regolamento (CE) n. 438/2001, devono ottemperare gli Stati membri in materia di controllo siano troppo rigidi e poco chiari, anche se tutto sommato efficaci per quanto concerne la loro applicazione.

Le regioni tendono generalmente a considerare i controlli della Commissione e della Corte dei conti sufficientemente numerosi e complessi sotto il profilo amministrativo. La loro validità non è in discussione, in quanto la maggior parte delle regioni li giudica efficaci in tutto o in parte. Le critiche formulate riguardano in particolare la mancanza di chiarezza delle norme di controllo e la scarsa articolazione con i sistemi di controllo nazionali e regionali.

#### **II.1.2. La gestione organizzativa dei programmi: gestione quotidiana e sorveglianza**

La gestione quotidiana e la sorveglianza dei programmi sono settori cruciali in cui le regioni intervengono in materia di fondi strutturali. Quasi tutte le regioni comunitarie sono infatti coinvolte direttamente nella gestione operativa dei programmi.

Per le regioni il coordinamento tra i responsabili dei progetti e le autorità di gestione rappresenta un settore chiave della gestione quotidiana dei programmi strutturali, ma anche quello in cui si concentrano le maggiori difficoltà. È infatti nell'ambito del coordinamento con i responsabili dei progetti che si fanno maggiormente sentire le disfunzioni della programmazione, data la distanza esistente tra le realtà locali, il bisogno di coerenza e il quadro al tempo stesso regolamentare e istituzionale che disciplina il funzionamento della programmazione. Tali disfunzioni riguardano in particolare la durata delle decisioni, l'efficacia dei programmi e dei progetti, i criteri e le procedure per la selezione dei progetti, la difficoltà di elaborare progetti innovativi, ecc.

Per tutte le regioni, le principali difficoltà relative ai controlli sull'esecuzione dei progetti riguardano l'interpretazione delle regole comunitarie e la mancanza di norme chiare in materia di sorveglianza.

Tali difficoltà interpretative interessano gli aspetti finanziari e principalmente i tre settori: (in ordine d'importanza) dell'ammissibilità delle spese, del loro controllo e delle regole di gestione finanziaria.

#### **II.1.3. La gestione organizzativa dei programmi: le valutazioni**

Per quanto il principio su cui si fondano le valutazioni dei programmi non sia in discussione, i pareri sulla loro efficacia sono assai contrastanti. La maggioranza oscilla tuttavia tra chi le ritiene pienamente efficaci e chi le giudica invece solo efficaci in parte.

Le valutazioni sono considerate efficaci ai fini del futuro riorientamento dei programmi e dell'inserimento di modifiche in una fase intermedia. Viceversa, sono giudicate valide solo in parte per quanto concerne (in ordine d'importanza): la messa a punto dei programmi, la loro attuazione e la selezione dei progetti.

Pareri assai controversi suscita l'efficacia delle valutazioni ex-post volte a misurare l'impatto dei programmi sullo sviluppo della regione. Le regioni esprimono la ferma volontà di prendere parte a tali valutazioni, onde integrare meglio le specificità territoriali nella misurazione dell'impatto.

La maggior parte delle regioni afferma di partecipare alle valutazioni ex-ante e a quelle continue. Quasi tutte ritengono inoltre che la Commissione dovrebbe essere maggiormente associata a tali valutazioni.

#### **II.2.1. La gestione finanziaria dei programmi: la compatibilità tra i sistemi finanziari nazionali (compresi quelli regionali) e i sistemi comunitari**

I sistemi finanziari nazionali e comunitari sono considerati poco compatibili e fonte di numerose disfunzioni.

La quasi totalità delle regioni ritiene tali incompatibilità sormontabili, pur ammettendo che le specificità e le disparità tra i sistemi nazionali sono di ostacolo a un'eventuale semplificazione. Al riguardo sembrerebbe quindi opportuno un approccio paese per paese, anche se l'ideale sarebbe disporre di un quadro unico di riferimento a livello comunitario.

#### **II.2.2. La gestione finanziaria dei programmi: i modi di finanziamento comunitari**

Anche la valutazione del dispositivo di cofinanziamento dei programmi legato all'applicazione del principio di addizionalità è oggetto di pareri contrastanti: se per alcune regioni, infatti, detto dispositivo risulta del tutto soddisfacente, per altre lo è solo in parte, e questo dipende dalle peculiarità nazionali.

La misura di cofinanziamento della regola N+2 sui disimpegni automatici (articolo 31, paragrafo 2, del regolamento sui fondi strutturali) è oggetto di opposizione quasi unanime. Le regioni ritengono che essa non tenga conto a sufficienza dei tempi necessari per una corretta gestione dei programmi, soprattutto al termine del periodo di finanziamento. Secondo le regioni la regola N+2 causa notevoli difficoltà nella gestione quotidiana dei programmi e squalifica le pratiche innovative e i progetti che propongono soluzioni innovative e cambiamenti. Dalla grande maggioranza delle risposte si evince la necessità di adeguare tale regola.

Infine, le regioni che giudicano soddisfacente la regola del rimborso dell'aconto alla «data della decisione + 18 mesi» (articolo 32, paragrafo 2) costituiscono un'esigua maggioranza, mentre le altre ne auspicano una modifica in base alla formula «data + 30 mesi».

### **TERZA PARTE — VERSO UN NUOVO MODELLO DI GOVERNANCE DELLA POLITICA DI COESIONE: PROPOSTE E RACCOMANDAZIONI**

Il CdR interpreta la massiccia mobilitazione delle regioni osservata nel quadro del presente rapporto e i messaggi essenziali che traspiano dai risultati ottenuti come un appello a porre in atto un nuovo modello di governance della politica europea di coesione, nell'ambito del quale bisognerà riconoscere come aspetto preponderante l'affermarsi della regione quale soggetto di primo piano e perno delle strategie di sviluppo territoriale integrato.

Questo nuovo modello andrà sviluppato in maniera sistematica in base a concetti come la sussidiarietà, la corresponsabilità, la coerenza interna ed esterna, la flessibilità, la semplificazione delle procedure, l'addizionalità e il partenariato.

Il nuovo modello di governance della politica di coesione dovrebbe basarsi sui cinque principi esposti qui di seguito.

**1º principio:** la politica di coesione deve restare una politica comunitaria.

La politica di coesione è una politica di solidarietà a favore delle regioni con problemi strutturali o specifici, e deve consentire loro di trarre il massimo vantaggio dall'esistenza dell'UE e di realizzare i grandi obiettivi politici europei di sviluppo equilibrato, competitività e crescita.

Per riuscire in tale intento è essenziale tracciare degli orientamenti comuni, onde favorire la convergenza delle regioni beneficiarie di questa politica.

In caso contrario, l'Unione europea verrebbe relegata al ruolo di «sportello», al quale ogni regione potrebbe recarsi per ritirare quanto le spetta per condurre la propria politica. È evidente che una tale opzione rischia di accentuare le disparità fra le regioni più prospere e quelle più povere, di interrompere la continuità delle azioni intraprese sul lungo periodo e di permettere agli Stati di destinare ad altri scopi i fondi stanziati per le regioni in difficoltà.

Infine, il carattere comunitario della politica di coesione economica e sociale trova un'ulteriore giustificazione nel fatto che le disparità regionali tendono ad accentuarsi negli attuali Stati membri: ciò evidenzia per l'appunto la necessità di

una politica comunitaria per stabilizzare e successivamente attenuare quelle diseguaglianze che le politiche nazionali non riescono a cancellare.

La «rinazionalizzazione» costituirebbe dunque un regresso per la politica europea nel suo insieme e tenderebbe ad aggravare le disparità regionali nell'UE.

**2º principio:** per l'avvenire la politica di coesione sarà concepibile solo se provvista di risorse adeguate.

Il valore aggiunto delle politiche comunitarie è innegabile. D'altro canto, l'ampliamento accrescerà l'esigenza di coesione economica e sociale nell'UE, ragion per cui le risorse attualmente destinate a questa politica sono da considerarsi una soglia minima. Rimettere in discussione lo 0,45 % del PIL comunitario significherebbe rimettere in discussione anche l'essenza e la credibilità della politica stessa. Senz'altro, bisognerà adoperarsi per evitare che l'ampliamento comporti riflessi negativi per le regioni in ritardo di sviluppo che ancora necessitano di aiuti o per quelle interessate dal cosiddetto «impatto statistico». Ciò però non significa che non si debba riformare: occorre solo che la riforma miri ad amplificare l'impatto della politica strutturale estendendolo a tutte le altre regioni che conoscono difficoltà strutturali.

Ciò significa altresì che la politica di coesione deve essere equa e tener conto della capacità d'assorbimento delle regioni beneficiarie. Per potenziare ulteriormente il valore aggiunto comunitario occorre, da un lato, prevedere una ripartizione equilibrata delle risorse fra le regioni d'Europa e, dall'altro, permettere a ciascuna di esse di utilizzare appieno le risorse disponibili. Questo principio deve tradursi in particolare nel mantenimento dell'attuale massimale di finanziamenti concessi a titolo dei fondi strutturali (4 % del PIL nazionale).

**3º principio:** le politiche settoriali devono contribuire alla politica di coesione.

Lo sviluppo regionale non è l'unico ambito delle politiche comunitarie oggetto della politica di coesione. L'obiettivo della coesione, espressione della solidarietà fra le regioni d'Europa, concerne infatti tutte le politiche europee (trasporti, ambiente, ricerca, PAC, concorrenza, ecc.).

Particolarmente rilevante, a causa dell'impatto territoriale delle attività agroforestali, risulta il caso della PAC, la cui formulazione definitiva avrà un'incidenza notevole sulla dinamicità delle zone rurali o sulla loro desertificazione, almeno di quelle più fragili, con la conseguente rottura dell'equilibrio territoriale tra città e campagna nelle zone interessate.

Appare in ogni caso necessario individuare gli strumenti e i mezzi di cui ciascuna politica comunitaria dispone per contribuire alla politica di coesione.

Ad esempio, bisognerà garantire un collegamento stretto fra la politica di concorrenza e la politica di coesione economica e sociale, e si dovranno continuare ad accordare gli aiuti di Stato per tener conto delle disparità di sviluppo delle regioni o delle aree locali o infraregionali, ferme restando le disposizioni del trattato in materia di concorrenza.

In tale contesto è inconcepibile che non sussistano legami geografici e strategici fra le regioni ammissibili ai fondi strutturali e le zone selezionate per fruire degli aiuti a finalità regionale.

*4º principio:* la politica di coesione deve basarsi su un approccio regionale e su un'effettiva applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

L'ampliamento imporrà una maggiore concentrazione delle risorse nelle zone che ne presenteranno la necessità e genererà una domanda di maggiore efficacia nell'utilizzo dei fondi strutturali.

Uno dei mezzi per garantire tale concentrazione e tale efficacia consiste nel privilegiare l'approccio regionale nella fase di attribuzione delle risorse, sulla base di criteri chiari e nel rispetto degli obiettivi politici dell'UE.

Le relazioni della Commissione rivelano che in ogni Stato membro la realtà regionale si compone spesso di disparità che non trovano rispondenza nei criteri adottati su scala nazionale: questa difficoltà potrà essere superata differenziando caso per caso le dotazioni sulla base di criteri regionali.

D'altro canto, se si ottempera appieno al principio di sussidiarietà, le autorità regionali — in partenariato con quelle locali — sono le più adatte a determinare i progetti, le tematiche e le aree oggetto degli interventi comunitari. Questo approccio regionale, che costituisce sia il criterio di attribuzione delle risorse che la modalità di attuazione della programmazione, costituisce una garanzia di buongoverno e di efficacia degli interventi.

L'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità punta a legittimare il ruolo della Commissione europea più come garante del cosiddetto «metodo comunitario» e dei relativi principi generali, che come «controllore» delle procedure. Oltre a ciò, bisognerebbe provvedere a inserire il livello regionale nel quadro istituzionale del principio di sussidiarietà e modificare l'articolo 5 del trattato, rivedendo di conseguenza anche l'articolo 274.

*5º principio:* data la varietà dei contesti regionali la politica regionale di coesione economica e sociale dovrà essere improntata a una grande flessibilità: diversità di competenze istituzionali, diversità geografica (soprattutto in relazione ai nuovi Stati membri) e diversità di obiettivi.

Di conseguenza, la regolamentazione dovrà riguardare unicamente i principi generali che richiedono un'applicazione uniforme e un quadro giuridico trasparente, coerente e stabile. Le norme d'applicazione dovrebbero essere legate alle condizioni specifiche degli Stati membri attraverso la coregolamentazione e l'approccio dei contratti tripartiti (o bipartiti<sup>(1)</sup>), il che consentirebbe di organizzare i livelli nazionali e regionali della governance in modo coerente con il contesto statale. Come ambiti d'applicazione più immediati si potrebbero prevedere i controlli, la gestione finanziaria, l'ammissibilità delle spese e il processo di formazione e gestione dei programmi.

I cinque principi suesposti, che consentono di semplificare e nel contempo di dare più forza ed efficacia alla politica di coesione, possono tradursi nelle raccomandazioni seguenti:

*Raccomandazione numero 1:* La semplificazione delle procedure: la coerenza dei fondi strutturali

I punti salienti di questa raccomandazione sono: la flessibilità delle norme, un approccio regionale<sup>(2)</sup>, la valutazione dei risultati (anziché il controllo delle procedure), l'unificazione dei fondi (con modelli differenziati a seconda dei contesti) e la valorizzazione dello spirito delle iniziative comunitarie.

*Raccomandazione numero 2:* Il rafforzamento del concetto di corresponsabilità: agire al livello più efficace

Sarebbe opportuno prevedere contratti tripartiti<sup>(3)</sup> e tenere maggiormente conto del ruolo centrale delle regioni quali responsabili delle strategie di sviluppo territoriale, il che dovrebbe corrispondere a un effettivo decentramento delle loro competenze. Tale raccomandazione vale in particolare per quanto riguarda la semplificazione dei controlli.

*Raccomandazione numero 3:* Il valore aggiunto europeo: la coerenza degli obiettivi

La coerenza degli obiettivi costituisce il principale valore aggiunto dell'Unione europea alla politica di coesione. Solo un quadro istituzionale europeo può garantire la complementarietà delle politiche settoriali, degli strumenti finanziari e delle procedure da seguire per raggiungere l'obiettivo della coesione e il giusto equilibrio tra solidarietà e competitività.

<sup>(1)</sup> Contratti bipartiti Commissione/regione per le regioni che dispongono di competenze esclusive in materia.

<sup>(2)</sup> Cfr. punto I.3, secondo trattino, pag. 11.

<sup>(3)</sup> O «bipartiti», cfr. nota precedente.

**Raccomandazione numero 4: Il futuro della cooperazione regionale come strumento d'integrazione**

Il rafforzamento delle politiche di coesione richiede un ricorso più intensivo allo strumento della cooperazione regionale, tanto all'interno delle frontiere dell'Unione quanto per sostenere il processo d'integrazione dei paesi interessati da una futura adesione.

## PROPOSTE OPERATIVE

I cinque principi e le quattro raccomandazioni precedenti sono la base su cui il CdR formula — su un piano più operativo — le proposte che seguono.

### I. Il ruolo delle regioni nella governance delle politiche strutturali

#### I.1. L'applicazione del principio di sussidiarietà e il suo inserimento nel trattato

Il CdR propone di applicare il principio di sussidiarietà nella sua concezione originaria — vale a dire il rispetto dei gradi d'intervento e di responsabilità del livello locale, regionale, nazionale e comunitario in funzione delle loro capacità — e, di conseguenza, di modificare il trattato affinché nell'articolo relativo a tale principio faccia un riferimento esplicito ai livelli regionale e locale.

#### I.2.1. Per quanto concerne la partecipazione delle regioni alla politica dei fondi strutturali

La partecipazione delle regioni — forte del partenariato con gli enti locali — a tutte le fasi di gestione dei fondi strutturali (programmazione, negoziato, seguito — riunioni annuali e comitati di sorveglianza —, attuazione e valutazione) è da ritenersi un aspetto chiave del processo di integrazione dei problemi regionali nella politica dei fondi strutturali. Da un lato, il fatto di disporre di un unico documento di programmazione per l'intero periodo di riferimento e per tutti i programmi dei fondi strutturali rafforza la legittimità di una politica regionale specifica nella sua dimensione integrata. D'altro lato, la definizione — da parte della Commissione — delle linee guida e delle priorità relative a un intero periodo di programmazione costituisce un'indicazione preziosa degli orientamenti che le regioni dovranno adottare, in linea non solo con le specificità regionali ma anche con l'approccio comunitario agli obiettivi della politica di coesione. Nel contempo, tuttavia, bisognerà dar prova di maggiore flessibilità nella fase di attuazione, tenendo conto di quelle realtà regionali che non vengono considerate appieno dalla Commissione.

La partecipazione delle regioni al processo decisionale costituisce l'elemento centrale del coinvolgimento delle regioni alla programmazione dei fondi strutturali. Occorrerà pertanto riesaminare le condizioni di tale partecipazione: essa non è

ancora un dato di fatto visto che di norma oggi, a livello comunitario, il legame esiste prevalentemente fra la Commissione e lo Stato membro. Tale situazione risulta ulteriormente falsata dal fatto che la maggior parte delle regioni dispone di ampi poteri esecutivi nella gestione dei programmi.

Le regioni devono essere dunque pienamente associate a tutte le decisioni e in tutte le fasi del processo decisionale.

Negli Stati membri il cui ordinamento giuridico o costituzionale non consente la partecipazione delle regioni, queste ultime, o, qualora manchino, gli enti locali corrispondenti, vanno associate come interlocutori privilegiati soprattutto alle fasi di programmazione e di sorveglianza. In questi casi i contratti tripartiti rappresentano la soluzione più adeguata.

#### I.2.2. Per quanto concerne la partecipazione delle regioni agli organi preposti alla programmazione dei fondi strutturali

Le riunioni annuali dovrebbero prefiggersi tre obiettivi:

- affrontare le questioni fondamentali legate alla coerenza dei programmi realizzati, in relazione agli orientamenti strategici, alle esigenze di coesione territoriale e all'articolazione tra i fondi;
- configurarsi come forum di discussione e di concertazione fra i tre interlocutori per trovare soluzioni comuni ai problemi generali legati all'andamento dei programmi, e non limitarsi alla sola funzione di organo tecnico;
- sviluppare una maggiore professionalità nella gestione delle riunioni: ordine del giorno, preparazione delle decisioni da adottare, individuazione delle questioni strategiche, ecc.

In quanto responsabili della gestione operativa dei programmi, le regioni devono partecipare alle riunioni annuali per mettere meglio in evidenza le implicazioni regionali e locali dei programmi rispetto agli obiettivi generali.

Nel caso degli Stati maggiormente centralizzati è necessario coinvolgere le autorità regionali, o, qualora manchino, gli enti locali corrispondenti, affinché possano comprendere meglio le richieste e le raccomandazioni della Commissione. In quest'ottica, appare quanto mai opportuna la presenza di un rappresentante delle autorità infraregionali alle riunioni.

Quanto al comitato di sorveglianza — il cui funzionamento appare meglio articolato con le riunioni annuali, le amministrazioni responsabili e la Commissione —, esso deve concentrarsi sui problemi sostanziali, oltre che sugli aspetti finanziari, e garantire la coerenza tra i progetti e le strategie dei programmi. A tal fine bisognerà attribuirgli maggiori competenze, un più ampio margine decisionale e una maggiore autonomia.

### I.2.3. Per quanto concerne i documenti di programmazione dei fondi strutturali

Il documento di programmazione deve essere semplice e suscettibile di modifiche. Il documento di programmazione può essere rettificato quasi costantemente (in base all'approccio *step by step*) dopo la revisione intermedia, in base a indicatori semplici e pertinenti. In tale contesto il complemento di programmazione deve diventare uno strumento flessibile e finalizzato unicamente alla gestione del programma durante il suo periodo di validità.

### I.3. Per quanto concerne la coerenza interna e il contenuto della politica dei fondi strutturali a livello comunitario

Le proposte qui presentate riguardano il breve termine e la prospettiva del dopo 2006.

A breve termine sarà necessario migliorare il coordinamento tra i fondi strutturali al livello comunitario. Di conseguenza, in seno alla Commissione bisognerebbe creare una struttura interna con il compito di coordinare gli interventi dei tre fondi, così come è avvenuto su scala regionale in numerosi paesi. Il CdR suggerisce altresì di rafforzare il ruolo di coordinamento della DG Regio rispetto a quello delle altre DG interessate.

Tale coordinamento dovrebbe vertere almeno sull'armonizzazione delle norme di funzionamento tra i fondi. Molto spesso, infatti, il carattere tecnico delle norme che disciplinano ciascun fondo fa sì che i servizi istruttori e i responsabili dell'attuazione dei DOCUP tendano a specializzarsi su un unico fondo, il che determina di frequente una mancanza di visione globale degli interventi dei fondi strutturali sia nell'ambito di un medesimo programma sia tra i vari programmi attuati sul territorio regionale. D'altronde, il fatto stesso che fondi diversi vengano disciplinati da norme diverse costituisce un ostacolo all'approccio integrato auspicato al livello dei progetti.

Di conseguenza, sarebbe opportuno tendere a una regolamentazione finanziaria e a una normativa generale identica per i tre fondi. Al riguardo si suggerisce di predisporre un sistema unico di norme di gestione per tutti i fondi al livello sia di gestione finanziaria (per esempio, esborsi o domande di rimborso), sia dei controlli sullo svolgimento operativo dei programmi (per esempio, relazioni, valutazioni, ecc.).

In tale contesto bisogna evitare che la futura regolamentazione unica per tutti i fondi strutturali sia solo la somma delle singole norme che oggi disciplinano i singoli fondi. Essa deve invece essere il prodotto di una razionalizzazione attuata sulla base del minimo denominatore comune.

Nell'ottica del dopo 2006 si propone di attuare programmi «mono-fondo» e di riunire i fondi strutturali in un fondo unico. Questa soluzione viene raccomandata come mezzo più coerente per integrare e coordinare gli interventi comunitari ai

fini dello sviluppo di una politica regionale comunitaria. Essa consentirebbe inoltre di valorizzare le sinergie e le complementarità tra i vari fondi e nel contempo di semplificare la gestione e i compiti di coordinamento.

Il CdR propone inoltre di stabilire norme chiare per le spese ammissibili e invita la Commissione europea a rispondere alle domande in modo chiaro e rapido, al fine di semplificare la gestione quotidiana.

In tale contesto, e tenuto conto dei dati ottenuti attraverso i quattro principali strumenti della consultazione, appare necessario perseguire prioritariamente, anche oltre il 2006, i tre obiettivi inscindibili seguenti:

- riassorbire i ritardi di sviluppo regionale: tale politica fondamentale dovrebbe riguardare, nella continuità dell'attuale obiettivo 1, le regioni aventi un PIL pro capite inferiore al 75 % della media comunitaria, con particolare attenzione per quelle regioni in cui si sia verificato un abbassamento artificiale di tale media in seguito all'ampliamento. Inoltre, conformemente all'articolo 299, paragrafo 2, del trattato, bisogna continuare a riservare particolare attenzione alle regioni ultraperiferiche e anche alle regioni a scarsissima densità di popolazione;
- portare avanti l'opera di risanamento economico e sociale delle regioni in difficoltà: tale politica dovrebbe riunire gli attuali Obiettivi 2 e 3 a partire da criteri oggettivi legati al tasso d'occupazione e di disoccupazione su base regionale. Le regioni, in partenariato con gli enti locali, potrebbero in tal caso decidere di destinare gli aiuti ricevuti a tutto o a parte del loro territorio in cui si registri un'elevata esigenza di intensità d'aiuto pro capite, in funzione delle linee direttive comunitarie geografiche (zone urbane, industriali e rurali) e tematiche (occupazione, formazione, ambiente, rischi naturali, ecc.) adottate;
- preservare infine il carattere innovatore delle iniziative comunitarie, promuovendo e soprattutto intensificando la cooperazione regionale (transfrontaliera, transnazionale e interregionale), e puntare a una loro migliore articolazione con la strategia regionale globale di sviluppo, senza però inficiare la loro autonomia rispetto al DOCUP.

### I.4. La corresponsabilità della Commissione, degli Stati membri e delle regioni e il ruolo futuro delle regioni nella politica di coesione e nei fondi strutturali

Il CdR ricorda che l'obiettivo è giungere a un'efficace applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nei rapporti di corresponsabilità fra Commissione, Stato membro e regioni, rafforzando il livello decisionale regionale.

In quest'ottica va formalizzata la funzione della regione come responsabile dell'attuazione operativa di tutti i programmi comunitari che la riguardano e delimitare chiaramente le competenze e le responsabilità dei tre livelli decisionali.

Sarà opportuno, in particolare, definire vere e proprie norme di cogestione fra i vari interlocutori regionali, nazionali e comunitari, soprattutto attraverso la conclusione di accordi tripartiti tra Commissione, Stato e regioni, mentre sul piano pratico bisognerà stabilire un rapporto più diretto tra Commissione e regioni. Come già sottolineato, è nell'ambito dei contratti tripartiti<sup>(1)</sup> che vengono individuati alcuni strumenti adeguati a questo scopo (patti di fiducia, di responsabilità, ecc.), che permetteranno di creare norme generali per contesti nazionali specifici.

#### I.5. La coerenza esterna della politica dei fondi strutturali

In una prospettiva più a lungo termine, sarà necessario definire meglio la natura dell'articolazione tra programmi nazionali o regionali e programmi comunitari, cioè appurare l'effettiva necessità di integrare i programmi nazionali e regionali nella fase di concezione della programmazione, adeguarli nel corso del tempo alla fase esecutiva dei programmi comunitari e far ricorso a norme uniformi che ne consentano l'integrazione.

La ricerca di una coerenza fra i tre tipi di programmi deve essere improntata alla massima flessibilità, per cui non richiede necessariamente l'applicazione di norme rigide e uniformi per ogni tipo di programma.

### II. La gestione dei programmi e della sorveglianza

#### II.1.1. La gestione organizzativa dei programmi: obblighi di risultati e controlli effettuati dalla Commissione

Per quanto concerne l'obiettivo della coerenza strategica dei programmi, sarà necessario mettere a punto un modello operativo che consenta alla Commissione di assumere le sue responsabilità nei confronti del Parlamento, riguardo alla coerenza tra gli obiettivi di coesione al livello comunitario e i programmi. A tal fine la Commissione dovrà essere in grado di valutare gli elementi di forza di una regione e i progetti a essi legati, e di metterli in relazione con l'intera politica di coesione.

Quanto all'applicazione del regolamento (CE) n. 438/2001 e agli audit della Commissione e della Corte dei conti, l'obiettivo sarà definire direttive e norme chiare in materia di controlli e individuare, per ciascun contesto, un modello di funzionamento semplice ed efficace, evitando sovrapposizioni di controlli e di controllori.

<sup>(1)</sup> O «bipartiti», cfr. nota 4.

La Commissione europea dovrebbe procedere agli audit soprattutto nella seconda fase del periodo di programmazione, in funzione dei risultati conseguiti nella prima fase.

I controlli, infine, devono essere finalizzati ad accertare l'ammissibilità delle spese e il rispetto delle norme comunitarie. Bisognerà tuttavia evitare di spingersi fino a verificare le procedure d'attuazione previste nel complemento di programmazione (criteri di selezione, ecc.).

#### II.1.2. La gestione organizzativa dei programmi: gestione quotidiana e sorveglianza

In base a quanto affermato finora, si rende necessario, da un lato, riconoscere maggiormente il ruolo svolto dagli enti regionali e locali nella gestione dei fondi strutturali e, dall'altro, incoraggiare ulteriormente la conclusione di contratti o convenzioni fra la Commissione, lo Stato membro e le regioni.

Contestualmente, bisognerà cercare di definire norme di gestione chiare e semplici e di ideare un vero e proprio dispositivo di gestione e di coordinamento per tutti i fondi e per tutti i programmi a livello regionale.

Tale semplificazione delle norme dovrà condurre a un equilibrio tra le necessarie garanzie di trasparenza della gestione e l'efficacia dei fondi, attraverso un sistema di gestione agile e flessibile per i responsabili dei programmi e gli operatori.

Infine, andrà migliorata anche l'informazione per gli operatori di progetti.

#### II.1.3. La gestione organizzativa dei programmi: le valutazioni

Le valutazioni ex-post giungono troppo tardi per poter essere incluse nella programmazione successiva: occorre quindi definire un metodo meno complesso per trarre più rapidamente i necessari insegnamenti dall'attuale programmazione nella prospettiva del dopo 2006. Una soluzione consisterebbe nell'abbinare la valutazione della relazione finale alla valutazione ex-ante del periodo che segue.

Allo stesso tempo, la fase di elaborazione dei documenti di programmazione dovrà tenere in maggiore considerazione i risultati delle programmazioni precedenti e, in generale, bisognerà definire meglio i compiti della valutazione ex-post. Quest'ultima dovrà infatti consentire una valutazione globale dell'impatto sulla regione di tutti gli interventi comunitari attuati fino ad allora ed essere realizzata in stretta collaborazione con le regioni.

**II.2.1. La gestione finanziaria dei programmi: la compatibilità tra i sistemi finanziari nazionali (inclusi quelli regionali) e comunitari**

La creazione di un quadro giuridico unico e l'istituzione di un fondo regionale unico di finanziamenti europei che sia svincolato dal bilancio statale potrebbero semplificare notevolmente le procedure. Si tratta di una soluzione in corso di realizzazione in alcuni paesi, ed è quindi troppo presto per giudicarne la reale efficacia.

Bisognerà inoltre tendere a una maggiore armonizzazione e flessibilità delle procedure di applicazione dei pagamenti.

**II.2.2. La gestione finanziaria dei programmi: i sistemi di finanziamento comunitari**

In tale contesto bisognerà modificare la norma N+2, la cui applicazione può ostacolare la realizzazione di progetti di rilievo, che richiedono tempi più lunghi, e indurre le autorità di gestione a privilegiare progetti meno strutturanti ma tali da consumare più rapidamente i bilanci disponibili. Una norma N+36 mesi, a decorrere dall'approvazione del documento di programmazione, consentirebbe di sormontare tali ostacoli pur mantenendo il carattere vincolante della norma.

Per analogia, la norma relativa al rimborso dell'acconto andrebbe adattata in base alla formula «N+30 mesi».

Bruxelles, 2 luglio 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato delle regioni*

Albert BORE

---

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione “Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale”»**

(2003/C 256/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la comunicazione della Commissione europea dal titolo «Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale» (COM(2003) 34 def.);

vista la decisione della Commissione, del 30 gennaio 2003, di consultarlo su tale argomento in conformità dell'articolo 265, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, in data 11 febbraio 2003, di incaricare la commissione Politica di coesione territoriale di elaborare un parere sull'argomento;

visto il proprio parere sul tema «Struttura ed obiettivi della politica strutturale europea nel quadro dell'ampliamento e della globalizzazione: Apertura del dibattito» (CdR 157/2000 fin) (¹);

visto il proprio parere in merito alla relazione della Commissione dal titolo «Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale» (CdR 74/2001 fin) (²);

visto il proprio parere in merito alla comunicazione della Commissione dal titolo «Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale» (CdR 101/2002 fin) (³);

---

(¹) GU C 148 del 18.5.2001, pag. 25.

(²) GU C 107 del 3.5.2002, pag. 27.

(³) GU C 66 del 19.3.2003, pag. 11.

visto il progetto di parere formulato dalla commissione Politica di coesione territoriale il 30 aprile 2003 (CdR 391/2002 riv.) (relatore: Michael Schneider, sottosegretario — DE/PPE);

considerando quanto segue:

- 1) la «Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale» è un ulteriore passo verso la formulazione di proposte sulla configurazione della politica europea di coesione dopo il 2006 nel contesto dell'allargamento dell'Unione europea;
- 2) la relazione apporta i necessari aggiornamenti all'analisi della situazione e degli sviluppi negli Stati membri e nelle regioni e ai principali elementi del dibattito sul futuro della politica di coesione;
- 3) alla luce delle conclusioni della seconda relazione intermedia, il Comitato è invitato a verificare, sviluppare e adeguare al dibattito attuale le proposte avanzate nei precedenti pareri;
- 4) criterio essenziale per le valutazioni del Comitato è tuttora l'obiettivo fissato dall'articolo 158 del trattato che istituisce la Comunità europea, ossia rafforzare la coesione economica e sociale al fine di promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità. La riduzione delle differenze regionali in termini di livello di sviluppo e del ritardo delle zone più svantaggiate costituisce inoltre il modo più efficace per potenziare il ruolo degli enti locali e regionali nell'Unione europea;
- 5) nella seconda relazione intermedia la Commissione europea presenta dati aggiornati sull'evoluzione socioeconomica sia negli Stati membri e nelle regioni attuali, sia nei paesi candidati. L'analisi dei dati presentati evidenzia come la politica regionale e strutturale debba restare anche in futuro un compito condiviso fra Stati membri, enti locali e regionali e Unione europea. Come suggerito nella relazione, la rinazionalizzazione di questa politica va di conseguenza rifiutata. È quindi indispensabile proseguire la politica regionale europea nelle regioni in ritardo di sviluppo e prevedere una nuova politica regionale per le altre regioni,

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 2 luglio), il seguente parere.

Il Comitato delle regioni

spazio comunitario (SDEC), adottato a Potsdam nel maggio del 1999;

## 1. Analisi della situazione e sviluppi

1.1. ricorda che l'eccezionale accentuazione delle disparità economiche nell'Unione europea, che farà seguito all'allargamento, sarà la sfida cruciale per la politica europea di coesione dopo il 2006. In tale contesto occorre soprattutto garantire un aggancio all'evoluzione dell'Unione nel suo complesso al crescente numero di cittadini residenti in regioni con un reddito pro capite ben al di sotto della media comunitaria, indipendentemente dal fatto che si tratti di cittadini dei «vecchi» o dei «nuovi» Stati membri;

1.2. constata che le disparità tra gli Stati membri dell'UE si sono ridotte, ma che allo stesso tempo hanno continuato a crescere le differenze regionali all'interno degli Stati. Ciò fornisce al Comitato un altro spunto per rivendicare la necessità di un ampio coinvolgimento degli enti locali e regionali nella formulazione e nell'attuazione della politica di coesione; questa dovrà tener conto, in particolare, delle raccomandazioni contenute nello Schema di sviluppo dello

1.3. giunge alla conclusione che la fase di rallentamento della crescita iniziata nel 2000 avrà probabilmente ripercussioni superiori alla media nelle regioni economicamente più deboli dell'UE. Ciò conferma come, nei periodi di crisi economica, la politica europea di coesione sia ancora più importante per il miglioramento della competitività di queste regioni, per uno sviluppo più policentrico dello spazio comunitario e per rinforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea;

1.4. considera come successi della politica europea di coesione il fatto che l'azione dei fondi strutturali abbia contribuito a contenere i riflessi occupazionali del rallentamento dell'economia e che, entro i confini attuali dell'UE, le differenze regionali in termini di tasso di disoccupazione abbiano continuato a ridursi. Tuttavia ciò non può far dimenticare che, in molte regioni e località dell'UE, la disoccupazione si attesta tuttora su un livello insostenibilmente elevato e che, anche nei futuri Stati membri, vanno proseguiti gli sforzi volti ad accrescere la quota di occupati e a ovviare alle conseguenze dell'inevitabile mutamento strutturale;

1.5. ritiene pertanto che le valutazioni che ha espresso finora in merito alla politica europea di coesione trovino conferma nei risultati dello studio sull'impatto di tale politica, in particolare per quanto riguarda il fatto che gli interventi dei fondi strutturali, e soprattutto il sostegno alle zone dell'Obiettivo 1, abbiano prodotto significativi effetti di crescita e che, dal 1989 ad oggi, il differenziale tra il reddito delle zone dell'Obiettivo 1 e il reddito medio nell'UE si sia ridotto di tre punti percentuali;

1.6. giunge alla conclusione che, al tempo stesso, risulta chiaro che, nelle regioni più problematiche, sono insufficientemente sviluppati proprio quei fattori che determinano la competitività delle regioni. Di conseguenza, nel configurare la futura politica di coesione, si dovranno prendere in maggiore considerazione l'istruzione, la capacità d'innovazione e la produttività, oltre agli investimenti urgentemente necessari in capitale fisico e in infrastrutture; insiste sull'importanza che tutte le politiche settoriali caratterizzate da un forte impatto regionale contribuiscano all'obiettivo della coesione;

1.7. chiede di prevedere, in funzione della futura configurazione degli obiettivi, norme transitorie adeguate per tutte le aree finora contrassegnate da problemi strutturali e che non saranno riconosciute in quanto tali nel prossimo periodo di programmazione;

1.8. conferma che, per essere credibile, la politica regionale e di coesione deve disporre di adeguate risorse finanziarie e ritiene di conseguenza che l'ipotesi di destinare lo 0,45 % del PIL comunitario a questa politica costituisca una base di discussione accettabile;

## 2. Priorità della futura politica di coesione

ritiene che, sulla base dello stato del dibattito tratteggiato dalla Commissione, si possano identificare quattro principali ambiti d'azione:

- interventi nelle regioni in ritardo di sviluppo o caratterizzate da problemi di tipo strutturale,
- misure nelle regioni non in ritardo di sviluppo,
- finanziamento della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale,
- semplificazione amministrativa;

### 2.1. Regioni in ritardo di sviluppo

2.1.1. rileva che, secondo le indicazioni della Commissione, il sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo trova un appoggio quasi unanime. Per determinare le zone ammissibili al sostegno, si propone per lo più di continuare ad applicare il criterio del 75 % (75 % del PIL pro capite, misurato in standard di potere d'acquisto a livello delle regioni NUTS II) a condizione che il cosiddetto effetto statistico venga eliminato, sempre tenendo conto, allo stesso tempo, degli svantaggi strutturali che presentano le regioni ultraperiferiche e le regioni con scarsa densità demografica indipendentemente dal prodotto interno lordo. In tale contesto si deve tener conto della

necessità di non oltrepassare il tetto delle risorse proprie del bilancio dell'Unione europea;

2.1.2. considera che già oggi la configurazione dei contenuti dell'Obiettivo 1 offre una flessibilità sufficiente a incorporare priorità comunitarie come i processi di Lisbona e di Goteborg per l'occupazione, le riforme economiche, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile. Si deve però fare attenzione ad evitare che la futura configurazione del diritto della concorrenza ostacoli questa flessibilità;

2.1.3. chiede pertanto espressamente che il futuro Obiettivo 1 preveda quanto segue:

2.1.4. l'ammissibilità delle regioni con un prodotto interno lordo (PIL) pro capite inferiore al 75 % della media comunitaria (Europa a 25), delle regioni interessate dal cosiddetto effetto statistico, nonché delle regioni con carenze specifiche, delle regioni con scarsa densità demografica e delle regioni ultraperiferiche indipendentemente dal prodotto interno lordo;

norme transitorie per le regioni che, grazie al loro andamento positivo, abbiano superato la soglia del 75 % (Europa a 15) (*phasing out*);

inoltre, un sostegno sostanziale di carattere transitorio, limitato nel tempo e decrescente, a carico del Fondo di coesione, agli Stati membri che, per via dell'effetto statistico, superino la soglia del 90 % della media comunitaria;

2.1.5. evidenzia esplicitamente che questa posizione tiene conto delle sfide derivanti dall'allargamento dell'Unione europea. Occorre individuare soluzioni adeguate sia per i paesi candidati che per le regioni dell'UE attuale ancora gravate da problemi. La futura configurazione della politica di coesione non dovrà penalizzare le regioni più problematiche degli attuali Stati membri. In particolare, l'estensione della politica di coesione ai nuovi Stati membri non dovrà essere finanziata esclusivamente a spese delle zone oggi ammissibili agli aiuti, che non potranno far fronte ad una trasformazione strutturale con le proprie forze;

2.1.6. ricorda altresì che il cosiddetto effetto statistico rappresenta un problema soprattutto per le regioni in ritardo di sviluppo. Secondo gli ultimi dati forniti dalla Commissione, diciotto regioni — per un totale di ventuno milioni di abitanti — sarebbero escluse dalle zone ammissibili al sostegno a titolo dell'Obiettivo 1 solo per effetto dell'abbassamento della media del prodotto interno lordo dell'UE in conseguenza dell'allargamento. Tra queste vi sono regioni belghe, britanniche, finlandesi, italiane, austriache, portoghesi, spagnole e quasi tutte le zone della Germania orientale ammissibili all'Obiettivo 1. Coloro che vivono in queste regioni potrebbero avere l'impressione che l'allargamento venga finanziato a loro discapito;

2.1.7. appoggia la Commissione, che ha ripetutamente evidenziato questo problema specifico pronunciandosi inequivocabilmente a favore di una soluzione equa. Per rispettare le norme sugli aiuti e garantire la parità di trattamento, andrebbe trovata una soluzione nell'ambito del futuro Obiettivo 1 e delle norme in materia di aiuti ad esso collegate. Anche nell'ambito del periodo di finanziamento in corso e del regolamento vigente sui fondi strutturali, l'Obiettivo 1 si sofferma in modo particolare sulle regioni con problemi specifici. Di conseguenza, il regolamento che entrerà in vigore nel 2007 deve comprendere una norma secondo cui manterranno lo status di zone ammissibili all'Obiettivo 1 le regioni che avranno superato la soglia del 75 % solo per effetto dell'abbassamento della media dell'UE. La ricchezza della regione continuerebbe ad essere un criterio per la ripartizione degli aiuti nelle zone ammissibili e contribuirebbe a una ripartizione allo stesso tempo differenziata ed equa, senza mettere in discussione i tetti massimi deliberati al più alto livello politico. Va inoltre garantito che queste regioni mantengano lo status di zone ammissibili a norma dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE e che dunque rientrino nel regime di sostegno previsto dallo stesso articolo;

## 2.2. Misure nelle regioni non in ritardo di sviluppo

2.2.1. sostiene la tesi della Commissione secondo cui occorrono misure per le regioni non in ritardo di sviluppo e, in tale contesto, raccomanda anche con insistenza che gli attuali strumenti siano sostanzialmente modificati, in particolare riguardo all'efficacia e all'efficienza delle procedure di gestione e dei controlli finanziari, per semplificarne e decentrarne l'attuazione; chiede di conseguenza che a partire dal 2007 venga messo in atto un nuovo Obiettivo 2 per l'insieme delle regioni non ammissibili al sostegno dell'Obiettivo 1;

2.2.2. ritiene che, contestualmente, bisognerebbe tenere conto della particolare situazione delle regioni che confinano con una delle nuove zone ammissibili all'Obiettivo 1 e che potrebbero perdere gli aiuti a titolo degli Obiettivi 2 e 3. Queste regioni frontaliere dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione nell'ambito del nuovo regime di aiuti per obiettivo o di Interreg, perlomeno per il primo periodo di programmazione successivo al 2006;

2.2.3. ribadisce che scopo principale degli interventi comunitari in questa materia è il rafforzamento della competitività delle regioni, in linea con gli obiettivi politici fissati dall'Unione nelle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e di Goteborg. Solo se il contributo dell'Unione sarà efficace e finalizzato a un valore aggiunto europeo sarà possibile affrontare con decisione le necessarie riforme strutturali previste dalla strategia di Lisbona per diffondere la competitività, l'innovazione, la flessibilità e la crescita;

2.2.4. ricorda, a titolo di chiarimento, che in questo settore sono in discussione due opzioni di fondo per la futura configurazione della politica strutturale dell'UE:

2.2.5. da un lato, molti ritengono che il livello regionale continui ad essere il più adatto per la concezione e la gestione degli interventi. Quest'opzione sarebbe vantaggiosa sotto i profili della sostanziale continuità del sostegno, della presa in considerazione delle dimensioni spaziali e della compatibilità con il diritto europeo della concorrenza e con gli strumenti nazionali di politica strutturale;

2.2.6. dall'altro, si discute sull'opportunità di trasformare i fattori decisivi per la competitività in priorità tematiche autonome valide nell'intera Comunità. Si tratterebbe, per esempio, del collegamento alle reti di trasporto, della diversificazione della struttura produttiva, della società della conoscenza, dell'innovazione, della ricerca e dello sviluppo, dell'ambiente, dell'occupazione, dell'integrazione sociale e della formazione e dell'istruzione per tutto l'arco della vita. Ciò avrebbe il vantaggio di consentire all'Unione di reagire in modo flessibile ai problemi socioeconomici delle regioni non in ritardo di sviluppo, qualora ciò risulti indispensabile in base al principio di sussidiarietà e produca il massimo valore aggiunto europeo. Prima, tuttavia, andrebbero risolti i problemi legati alle norme sugli aiuti e andrebbe verificata la coerenza di ciò con le attività di politica strutturale degli Stati membri. Le indicazioni valide sul territorio dell'intera Unione dovrebbero limitarsi, per quanto possibile, a definire gli obiettivi, lasciando alle regioni sufficiente margine per fissare le proprie priorità di politica strutturale;

2.2.7. ritiene che, in tali circostanze, un'impostazione più marcatamente tematica sia compatibile con il livello regionale nella misura in cui quest'ultimo espletì un ruolo fondamentale nella definizione delle priorità e nell'avvio dei programmi dell'Obiettivo 2, e a condizione che dette priorità si basino su criteri territoriali e tematici definiti chiaramente a livello comunitario. Diversamente che per l'Obiettivo 1, le regioni ammissibili agli aiuti dell'Obiettivo 2 non dovrebbero essere selezionate sulla base dell'indicatore del PIL, bensì di altri criteri quali l'evoluzione demografica, la scarsa densità di popolazione, il tasso di disoccupazione, il livello di istruzione e formazione, la competitività della regione (per esempio, data da un clima favorevole alla creazione di attività imprenditoriali e PMI), l'innovazione, la diversificazione delle attività economiche e la densità industriale;

2.2.8. sollecita la Commissione europea a studiare in maggiore dettaglio, nell'ambito della terza relazione intermedia, le diverse opzioni per la futura configurazione della politica di coesione nelle regioni non in ritardo di sviluppo. Data anche la necessità di attribuire un'adeguata dotazione finanziaria al nuovo Obiettivo 2, a tale proposito si dovrebbe prestare particolare attenzione ai territori che risentono di svantaggi specifici (aree montane e insulari, zone rurali difficilmente accessibili, zone a scarsa densità di popolazione);

2.2.9. precisa che, in questo contesto, la questione urbana assume una grande importanza ai fini della coesione economica e sociale in Europa e ricorda la constatazione già formulata dalla Commissione nella seconda relazione sulla coesione, secondo cui le città sono al cuore delle trasformazioni economiche, sociali e territoriali;

2.2.10. si attende pertanto che si possano considerare ammissibili al sostegno dei fondi strutturali anche interventi destinati alle aree urbane, comprese anche misure legate al processo di Lisbona, misure destinate a migliorare la convergenza tra diverse aree nonché misure intese a favorire la coesione sociale;

2.2.11. ritiene che si debba intervenire in termini analoghi anche nelle aree rurali, specie nelle zone con specifici handicap naturali, ad esempio le zone di montagna, nonché per conservare la funzionalità dei rapporti fra aree urbane e rurali, evitando processi di insularizzazione ed emarginazione degli spazi rurali dinanzi alla pressione urbana ed infrastrutturale. A tal fine è imprescindibile coordinare strettamente i futuri orientamenti della politica strutturale dell'UE con quelli di talune politiche a forte impatto territoriale (attività agricole e forestali, trasporti, urbanistica, ricerca, innovazione, occupazione, formazione, concorrenza, ecc.);

### **2.3. Cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale**

2.3.1. ha già sottolineato in diversi pareri che le misure di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale offrono un notevole valore aggiunto europeo, opinione confermata dal contenuto della seconda relazione intermedia. La gestione dei programmi e dei progetti in questo settore va tuttavia urgentemente semplificata, per fare in modo che non si ripetano mai più ritardi come quelli registrati nel periodo di finanziamento in corso;

2.3.2. sostiene la Commissione nell'elaborazione di un'impostazione strategica che includa tutti gli aspetti della cooperazione europea fra regioni, comuni e imprese e dia la possibilità di attuare progetti condivisi e un processo di apprendimento reciproco. Questo collegamento in rete su scala europea andrebbe proseguito con elevata priorità;

2.3.3. si attende che anche in futuro le iniziative comunitarie restino uno strumento per conseguire specifici obiettivi di importanza europea. Esse andrebbero però attivate soltanto per tematiche che non possono essere oggetto dei programmi degli obiettivi, presentano un elevato valore aggiunto europeo

e richiedono un approccio europeo, come per es.: Interreg, iniziativa che, avendo dimostrato la sua efficacia, dovrà ricevere una dotazione finanziaria adeguata;

### **3. Semplificazione amministrativa**

3.1. ha già chiesto, nel parere del 10 ottobre 2002 (CdR 101/2002 fin<sup>(1)</sup>), di semplificare le procedure per la concessione degli aiuti regionali e di chiarire i rispettivi ruoli della Commissione, degli Stati membri e delle regioni nell'ambito del principio di sussidiarietà. Riafferma la necessità di integrare i diversi strumenti di intervento attuali (Obiettivo 2, Obiettivo 3, ecc.) sempre comunque su base regionale. Oltre a ciò, chiede un migliore coordinamento complessivo delle politiche comunitarie e degli strumenti di finanziamento con la politica di coesione economica e sociale. Il rapporto di prospettiva sulla semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006 avanza proposte concrete in merito.

### **4. Seguito della procedura**

4.1. è chiamato a continuare a svolgere un ruolo attivo nel dibattito sulla configurazione della politica europea di coesione dopo il 2006. Per diffondere i contenuti del rapporto di prospettiva sulla semplificazione amministrativa e del parere obbligatorio sulla seconda relazione intermedia, il Comitato delle regioni dovrebbe avviare iniziative rivolte alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio, conquistando così fin dal principio altri alleati per la tutela degli interessi regionali e locali nell'ambito di questa politica di importanza centrale;

4.2. sollecita la Commissione a portare avanti l'ampio dibattito in corso sulla futura politica di coesione, ad approfondirlo con la terza relazione intermedia sulla coesione alla fine del 2003 e a presentare proposte concrete sull'articolazione dei futuri regolamenti in materia al più tardi entro la fine del 2004. I negoziati in sede di Consiglio e di Parlamento dovrebbero concludersi in tempo utile a consentire di elaborare e approvare i piani e i programmi entro il 2006 e di evitare così altri ritardi all'avvio del nuovo periodo di finanziamento.

<sup>(1)</sup> GU C 66 del 19.3.2003, pag. 11.

Bruxelles, 2 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Albert BORE

**Parere del Comitato delle regioni in merito:**

- al «Regolamento del Consiglio che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce regimi di sostegno a favore dei produttori di talune colture»,
- al «Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e abroga il regolamento (CE) n. 2826/2000»,
- al «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali»,
- al «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato del riso»,
- al «Regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei foraggi essiccati per le campagne di commercializzazione dal 2004/2005 al 2007/2008»,
- al «Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1255/1999 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», e
- al «Regolamento del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari»

(2003/C 256/03)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il pacchetto di proposte di regolamento presentato dalla Commissione europea «Una prospettiva a lungo termine per un'agricoltura sostenibile» (COM(2003) 23 def. 2003/0006 (CNS) 2003/0007 (CNS) 2003/0008 (CNS) 2003/0009 (CNS) 2003/0010 (CNS) 2003/0011 (CNS) 2003/0012 (CNS));

vista la decisione del Consiglio, del 10 febbraio 2003, di consultarlo in materia, conformemente all'articolo 265, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del Presidente, del 22 ottobre 2002, di affidare i lavori preparatori alla commissione Sviluppo sostenibile;

visto il proprio parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Revisione intermedia della politica agricola comune» (CdR 188/2002 fin) <sup>(1)</sup>;

visto il proprio parere in merito alle «Proposte di regolamento (CE) del Consiglio relative alla riforma della politica agricola comune» (CdR 273/98 fin) <sup>(2)</sup>;

visto il progetto di parere (CdR 66/2003 riv. 2) adottato il 12 giugno 2003 dalla commissione Sviluppo sostenibile (relatore: Robert Savy, presidente del Consiglio regionale del Limousin (F/PSE)),

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 2 luglio), il seguente parere.

<sup>(1)</sup> GU C 73 del 26.3.2003, pag. 25.

<sup>(2)</sup> GU C 93 del 6.4.1999, pag. 1.

## POSIZIONE E RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO DELLE REGIONI

### 1. Premessa

1.1. Dopo l'adozione del parere del Comitato sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Revisione intermedia della politica agricola comune», avvenuta il 20 novembre 2002, diversi avvenimenti hanno contribuito a precisare il contenuto, il contesto e le modalità di finanziamento della riforma della PAC:

- le decisioni prese al Consiglio europeo di Bruxelles del 24 e 25 ottobre 2002, che hanno fissato un tetto alla spesa per il sostegno dei mercati nell'Europa allargata e ricordato l'importanza delle regioni svantaggiate e il carattere multifunzionale dell'attività agricola. Queste decisioni hanno fissato il quadro di bilancio per le spese legate ai mercati e agli aiuti diretti nel periodo 2007-2013. Hanno inoltre assicurato il proseguimento della politica agricola comune e le hanno conferito una visibilità a medio termine destinata a consentire agli agricoltori di adeguare progressivamente le proprie pratiche di gestione e alla Commissione di introdurre gradualmente i nuovi orientamenti. Hanno infine aperto la strada all'allargamento dell'Unione europea;
- la presentazione delle proposte dell'Unione europea per i negoziati agricoli nell'ambito dell'OMC (16 dicembre 2002), le quali prevedono, in particolare, una riduzione del 36 % dei dazi doganali all'importazione, un abbassamento del 45 % delle sovvenzioni all'esportazione e una diminuzione del 55 % del sostegno interno all'agricoltura. Le proposte prevedono anche disposizioni specifiche per migliorare la situazione dei paesi in via di sviluppo.

1.2. Anche le proposte di regolamento per la revisione intermedia della politica agricola comune, presentate dalla Commissione il 21 gennaio 2003, vanno quindi valutate nel nuovo contesto. Alcune di esse, infatti, prendono spunto dai negoziati dell'OMC sul settore agricolo e dal dibattito più generale sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013.

Rispetto alle proposte presentate nel luglio 2002, la Commissione ha introdotto due importanti modifiche: una riforma dell'organizzazione comune del mercato lattiero-caseario e nuove modalità di funzionamento per la modulazione progressiva. L'elemento centrale della riforma della PAC resta comunque il disaccoppiamento.

Il Comitato intende strutturare il presente parere sugli elementi chiave delle proposte della Commissione — il disaccoppiamento, la modulazione progressiva e lo sviluppo rurale — sulla

base delle domande e delle critiche già formulate nel suo parere sulla comunicazione della Commissione del luglio 2002.

### 2. Il disaccoppiamento

Nel parere precedente il Comitato aveva espresso un giudizio favorevole sul principio del disaccoppiamento degli aiuti e sull'istituzione di un aiuto unico al reddito. Quest'ultimo può infatti consentire di semplificare l'attuazione amministrativa della PAC e di rafforzare il ruolo dei mercati nell'orientamento delle produzioni agricole.

Il Comitato aveva però messo in luce i rischi derivanti dal tipo di disaccoppiamento proposto, ritenendo che potesse perpetuare le disparità regionali, falsare le condizioni concorrenziali tra produttori o tra regioni e costituire un fattore destabilizzante per determinate produzioni.

Il Comitato aveva inoltre espresso il timore che, col trascorrere del tempo, i pagamenti completamente disaccoppiati sarebbero stati molto esposti alle pressioni esercitate per ridurli e abolirli.

Per analizzare accuratamente questi rischi erano state richieste valutazioni ex ante.

In effetti la Commissione ha reso noti degli studi d'impatto finalizzati a valutare gli effetti delle sue proposte e aventi un'impostazione essenzialmente macroeconomica. Tuttavia, pur avendo valutato le prospettive della produzione e dei prezzi per ogni prodotto, questi studi non hanno risposto agli interrogativi sollevati dal Comitato.

2.1. L'impatto sul territorio delle misure proposte non è stato valutato. Il disaccoppiamento totale degli aiuti rischia di determinare un calo della produzione nelle zone svantaggiose o periferiche e una desertificazione accelerata delle zone agricole vulnerabili. Si deve concepire un modo per legare al territorio le produzioni vulnerabili o scarsamente redditizie e si devono identificare chiaramente linee e mezzi di sviluppo che consentano un'evoluzione equilibrata del territorio.

È necessario, pertanto, utilizzare l'occasione della revisione dell'azione comunitaria per ricercare, oltre a nuovi dispositivi di compensazione degli handicap naturali che toccano maggiormente l'impresa agricola (pendenza, altitudine, clima particolare), modalità idonee a incoraggiare la gestione dei grandi spazi (sfalcio dei pendii, manutenzione territoriale) e, più in generale, il loro sviluppo economico.

2.2. Il principio prescelto, un aiuto al reddito per azienda fissato in base al periodo di riferimento 2000-2002, non elimina il rischio che sorgano distorsioni di concorrenza tra produttori, tra produzioni o tra regioni. Nel parere relativo alla revisione intermedia della PAC il Comitato aveva già sottolineato che la proposta della Commissione avrebbe mantenuto l'attuale situazione, nella quale gli agricoltori con una maggiore resa ricevono molti più aiuti per ettaro di coloro che producono meno. Il Comitato esorta pertanto la Commissione perlomeno ad estendere il periodo di riferimento agli anni civili 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002. Fra questi, i due anni caratterizzati dall'aiuto complessivo più basso verrebbero eliminati dal periodo di riferimento per ciascun agricoltore. Il principio proposto dalla Commissione, infatti, congela i vantaggi acquisiti dalle regioni a coltivazione più intensiva e dalle produzioni che godono di un maggiore sostegno. Da ciò derivano gravi rischi di destabilizzazione della produzione e dei mercati per le produzioni che, nell'ambito della PAC attuale, non beneficiano di aiuti diretti (carni suine, pollame, ortofrutticoli). Queste potrebbero infatti risultare attraenti e redditizie per i produttori e le regioni che dispongono di riferimenti storici e ciò andrebbe a scapito dei tradizionali bacini di produzione.

Per evitare i gravi rischi descritti, si potrebbe forse ipotizzare di introdurre, per ogni grande categoria produttiva (coltivazione a pieno campo, allevamento tradizionale, carni bianche, ortofrutticoli), un aiuto medio per ettaro calcolato per ogni bacino di produzione. La proposta di regolamento che stabilisce le norme comuni ai regimi di sostegno prevede la possibilità di applicare e di calcolare aiuti medi per ettaro a livello regionale (cfr. titolo III, capitolo 5). Se sarà applicata, questa disposizione dovrà esserlo sull'intero territorio europeo e, in ogni caso, non elimina il rischio di una distorsione della concorrenza tra produzioni.

2.3. Non è stato trattato neanche il rischio che l'abbandono degli strumenti di regolazione della produzione destabilizzi i mercati e crei difficoltà economiche alle piccole aziende tradizionali più vulnerabili. Eppure gli strumenti di regolazione si sono dimostrati efficaci nel risolvere le successive crisi che hanno colpito la produzione di carni bovine o il problema delle eccedenze di latte a basso costo a partire dal 1983. Il Comitato rileva una certa incoerenza nella gestione delle diverse produzioni: nota, per esempio, che per le colture a pieno campo si propone il mantenimento, e l'inasprimento rispetto al passato, di uno strumento di regolazione (ritiro dalla produzione del 10 % dei terreni, eccettuate le colture industriali), che si propone l'incremento delle quote latte in un momento in cui gli stock europei di burro e di latte in polvere sono in espansione (senza neppure l'indicazione di priorità per i giovani agricoltori e per le aziende delle zone montane), che si propone di introdurre superfici massime garantite (SMG), le quali frenerebbero le potenzialità di sviluppo delle colture proteiche o energetiche, e di abbandonare completamente gli strumenti di regolazione e di orientamento nella produzione di carni bovine e ovine.

2.4. Non sono state soppesate nemmeno le conseguenze di un disaccoppiamento del tipo proposto sull'evoluzione dei prezzi dei terreni e sul mercato fondiario, quando sui terreni beneficiari di maggiore sostegno graverebbero rischi di corsa all'espansione, di scomparsa delle piccole aziende e di inflazione. Allo stesso tempo, i terreni che godono di un sostegno inferiore e sono meno fertili potrebbero essere abbandonati e ciò avrebbe un impatto sull'insediamento dei giovani agricoltori, che però deve restare un obiettivo prioritario.

2.5. Di conseguenza, il Comitato continua a essere scettico sulla compatibilità con gli obiettivi della PAC delle modalità per il calcolo dell'aiuto al reddito proposto. Le proposte avanzate nel regolamento, infatti, non sembrano corrispondere ai seguenti obiettivi:

- migliore ripartizione degli aiuti tra gli agricoltori, i territori, le modalità di coltivazione più ecologiche, gli addetti all'agricoltura delle zone vulnerabili;
- salvaguardia del reddito degli agricoltori, a causa del rischio di destabilizzazione dei mercati che comporterebbe un disaccoppiamento totale degli aiuti. La capacità del settore agricolo di adattarsi alle opportunità offerte dal mercato, una delle finalità perseguita dalla Commissione, è legata alle decisioni d'investimento degli agricoltori. Queste sono a loro volta condizionate dalla stabilità dei mercati agricoli, poiché un agricoltore investe solo se in grado di prevedere l'evoluzione a medio termine. Sotto questo aspetto le produzioni non sono in situazione di parità: mentre le produzioni vegetali richiedono una quantità limitata di investimenti specifici, quelle animali necessitano di ingenti attrezzature specializzate. Va quindi prestata una particolare attenzione all'introduzione di strumenti idonei a stabilizzare i mercati delle produzioni animali;
- salvaguardia del modello agricolo europeo e della qualità delle produzioni zootecniche. Non risulta infatti alcuna attenzione per le produzioni di proteine vegetali tramite la foraggicoltura tradizionale: si lasciano così spazi ulteriori all'importazione di soia e mais provenienti da paesi dove sono largamente attive colture di specie geneticamente modificate;
- trasferimento dell'aiuto da una generazione all'altra.

Il Comitato vede tuttora con favore il disaccoppiamento degli aiuti come principio generale, in quanto il regime vigente ha ormai perso qualsiasi giustificazione:

- le decisioni di produzione sono prese in funzione degli aiuti, non dei mercati,

- la ripartizione degli aiuti evidenzia forti disuguaglianze tra produzioni e tra territori.

Allo stato attuale degli studi e della conoscenza dei mercati, però, il Comitato ritiene che il disaccoppiamento non possa essere realizzato se non integrandolo con meccanismi, da definire, per la regolazione della produzione e l'assicurazione dei redditi.

### 3. L'ecocondizionalità degli aiuti

3.1. Il Comitato approva il fatto che gli aiuti siano condizionati all'osservanza di norme europee obbligatorie in materia di ambiente, sicurezza degli alimenti (peraltro indicata nella premessa ma non ripresa all'art. 4 della proposta di regolamento), sanità, benessere animale e sicurezza sul lavoro. Condivide anche il convincimento della Commissione secondo cui la condizionalità degli aiuti rappresenta la necessaria integrazione del disaccoppiamento.

Vede inoltre con favore la proposta di includere nel regolamento (CE) n. 1257/1999<sup>(1)</sup> (sviluppo rurale) la possibilità di erogare aiuti transitorii e aiuti agli investimenti per facilitare l'adeguamento degli agricoltori a tali norme.

3.2. Ciononostante, il Comitato è preoccupato per le modalità applicative dell'ecocondizionalità proposta. L'articolo 3 della proposta di regolamento «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune» prevede infatti che «ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti è tenuto a rispettare i criteri di gestione obbligatori di cui all'allegato III ...». L'introduzione generalizzata degli audit aziendali, sulla quale si basa il sistema proposto, richiederà molto tempo, cosa che non sembra compatibile con il carattere immediatamente vincolante delle disposizioni del regolamento. Sarebbe quindi opportuno prevedere disposizioni transitorie idonee a consentire agli agricoltori di rispettare tutti i criteri dell'ecocondizionalità. In un primo tempo il nuovo regime dovrebbe essere concepito più come strumento di sviluppo al servizio del miglioramento delle pratiche agricole che come strumento sanzionatorio. Peraltro il rinvio della modulazione dal 2003 al 2006 solleva il problema dei finanziamenti realmente disponibili per attuare questo intervento già dal 2004. Bisognerà fare in modo che gli agricoltori, contemporaneamente alla modulazione, non siano tenuti a versare ulteriori somme per tali audit aziendali.

3.3. Nel parere precedente il Comitato aveva espresso preoccupazione per la difficoltà di conciliare il rispetto delle sempre più severe norme ambientali europee con il miglioramento della competitività dell'agricoltura europea in un contesto di liberalizzazione degli scambi. La proposta della Commis-

sione per i negoziati dell'OMC sul settore agricolo non consente di dissipare questa preoccupazione. La Commissione prospetta infatti una riduzione complessiva del 36 % dei dazi doganali sulle importazioni agricole, senza definire criteri di qualità o condizioni di produzione per i prodotti importati. Nel contesto descritto, imporre vincoli soltanto ai produttori europei rischia di influenzare negativamente la competitività dell'agricoltura europea e di non migliorare in misura sufficiente la qualità dei prodotti accessibili ai consumatori.

### 4. La messa a riposo obbligatoria e le produzioni non alimentari

La Commissione propone una messa a riposo ambientale a lungo termine per una percentuale di terreni pari al 10 % della superficie aziendale e l'introduzione di un sostegno alle colture energetiche (credito energetico).

Queste proposte, che vengono a completare il sistema generale di pagamenti diretti, danno adito a due osservazioni:

- in ambito rurale, il settore delle colture a destinazione non alimentare presenta reali potenzialità per l'avvio di nuove produzioni e la creazione di posti di lavoro; le colture energetiche rappresentano solo una parte di tale settore;
- oggi le colture a destinazione non alimentare sono praticate per lo più in terreni messi a riposo, una possibilità che ha permesso di diffondere le colture per la produzione di biocarburanti nei bacini cerealici. La proposta di regolamento presentata preclude la possibilità di coltivare i terreni messi a riposo e sembra limitare le prospettive per lo sviluppo, a livello europeo, di una vera e propria politica energetica fondata sulla biomassa. Il protocollo di Kyoto, l'evoluzione della politica nucleare nell'ambito dell'UE e le tensioni sul mercato internazionale del petrolio evidenziano però la necessità di una profonda ridefinizione della politica energetica europea.

### 5. La modulazione progressiva

5.1. Nel parere precedente il Comitato si era compiaciuto della proposta di istituire un sistema di modulazione progressiva degli aiuti corredato di un massimale e di una franchigia, ritenendolo vantaggioso al fine di ridurre il carattere sperequativo della PAC, di sostenere l'occupazione in ambito rurale e di consentire il rafforzamento del pilastro «sviluppo rurale». Senza rimettere in discussione il principio di un massimale, il Comitato aveva però espresso dubbi sull'opportunità di fissarlo in via uniforme a 300 000 EUR.

<sup>(1)</sup> GUL 160 del 26.6.1999, pag. 80.

Nel capitolo 2 («Decrescenza e modulazione») della proposta di regolamento «che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce regimi di sostegno a favore dei produttori di talune colture», la Commissione ha apportato due importanti modifiche agli orientamenti contenuti nella sua comunicazione del 10 luglio 2002 sulla revisione intermedia della PAC:

- il massimale è stato soppresso;
- il contributo delle aziende è stato modulato in funzione dell'ammontare degli aiuti percepiti: le aziende che percepiscono meno di 5 000 EUR non sono contemplate dal sistema.

La Commissione propone di trasferire al secondo pilastro solo il 6 % degli stanziamenti recuperati applicando il sistema di modulazione progressiva.

Il Comitato deplora il fatto che sia stato abbandonato il principio del massimale, soprattutto in ragione della sua portata simbolica. Spesso il sostegno dell'opinione pubblica alla politica agricola comune soffre del fatto che viene messo in evidenza l'alto livello di sostegno finanziario di cui godono alcuni proprietari.

**5.2.** Ciononostante, tutto sommato il Comitato approva il regime proposto dalla Commissione nella misura in cui:

- prevede di far dipendere l'intensità della riduzione degli aiuti dall'ammontare dei pagamenti diretti percepiti dalle aziende;
- mantiene il principio di una sensibile riduzione dei pagamenti diretti, la quale potrebbe arrivare al 19 % nel 2013, contribuendo così ad attenuare le distorsioni di concorrenza legate alle modalità di calcolo degli aiuti disaccoppiati.

**5.3.** Il Comitato si rammarica però del fatto che la riduzione degli aiuti derivante dall'applicazione del sistema di modulazione progressiva vada solo in parte (6 %) a beneficio di misure di programmazione dello sviluppo rurale. Su questo punto le proposte attuali della Commissione sono meno avanzate rispetto a quelle contenute nella comunicazione del luglio 2002, che il Comitato aveva giudicato idonee a consolidare e a rafforzare lo sviluppo rurale come secondo pilastro della PAC.

È il caso di notare che, forse anche in considerazione della scarsità di nuove risorse, nulla si prevede per impostare una politica organica a favore dei giovani agricoltori.

In definitiva, la Commissione propone di ripartire gli stanziamenti in base a criteri nazionali, attinenti alla superficie agricola, all'occupazione in agricoltura e al prodotto interno lordo (PIL) pro capite a parità di potere d'acquisto. Quest'impo-

stazione trascura le modalità di ripartizione e di gestione delle dotazioni di bilancio a livello regionale. Il Comitato si rende conto che è difficile rivedere la struttura dei programmi di sviluppo rurale per il periodo di programmazione in corso (2000-2006). Invita però la Commissione a stilare un bilancio delle loro modalità di gestione, in occasione della valutazione intermedia, che consenta di stabilire quali siano i sistemi più efficaci.

## 6. Lo sviluppo rurale

**6.1.** Nella proposta di regolamento del Consiglio «che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e abroga il regolamento (CE) n. 2826/2000», la Commissione riprende le principali disposizioni contenute nella sua comunicazione del luglio 2002.

Il Comitato ribadisce quindi di essere favorevole, in linea di massima, all'estensione delle misure d'accompagnamento previste dal regolamento (CE) n. 1257/1999 per quanto riguarda le norme, i sistemi di consulenza aziendale, gli agricoltori che si impegnano a fare più del minimo obbligatorio in materia di benessere degli animali, la partecipazione ai sistemi di qualità nazionali e comunitari e la loro promozione.

**6.2.** Richiama però l'attenzione su quanto segue:

- il carattere vincolante di certe norme, soprattutto in materia di benessere animale, può rimettere in causa le produzioni tradizionali di qualità. Gli aiuti destinati a garantire l'osservanza delle norme non possono essere l'unica risposta. L'impatto della legislazione comunitaria su questo tipo di produzioni, che non hanno un influsso significativo sugli scambi intracomunitari, dovrà essere misurato più accuratamente, in modo da prevedere modalità applicative commisurate agli scopi perseguiti;
- la Commissione ha una concezione troppo restrittiva dello sviluppo rurale: lo considera infatti un'appendice dell'attività agricola. Il Comitato prende atto del fatto che le misure di accompagnamento proposte valgono per il periodo di programmazione 2000-2006 e non precludono un prossimo dibattito in merito alla riforma della politica di sviluppo rurale. In questa prospettiva, auspica in particolare che si affronti fin d'ora la questione dell'articolazione tra politica regionale e politica di sviluppo rurale, in vista della pubblicazione della terza relazione sulla coesione alla fine del 2003.

## 7. L'attuazione della riforma della politica agricola comune

L'attuazione della riforma della politica agricola comune è strettamente legata all'avanzamento delle discussioni sui negoziati dell'OMC in materia agricola e all'elaborazione delle prospettive finanziarie del bilancio dell'Unione europea per il periodo 2007-2013.

### 7.1. La riforma della PAC e l'Organizzazione mondiale del commercio

Il Comitato si interroga sul legame tra le proposte di riforma della politica agricola comune presentate dalla Commissione e le posizioni di quest'ultima nei negoziati sul settore agricolo che avranno luogo nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Il Comitato richiama infatti l'attenzione sul rischio che l'esito dei negoziati dell'OMC rimetta in discussione l'equilibrio complessivo della riforma della politica, in particolare rispetto ai seguenti aspetti:

- la protezione delle indicazioni geografiche e, più in generale, dei regimi comunitari e nazionali volti a migliorare la qualità e la sicurezza alimentare, comprese le disposizioni destinate all'informazione dei consumatori,
- l'applicazione anche ai prodotti importati sul mercato comunitario di norme vincolanti in materia di tutela dell'ambiente, benessere degli animali, sicurezza alimentare e sanità.

Inoltre, a giudizio del Comitato, nessuna decisione di rilievo relativa alla PAC dovrebbe essere presa prima della conclusione dei negoziati dell'OMC.

### 7.2. Le prospettive finanziarie 2007-2013

Il Comitato è preoccupato per la direzione che sta prendendo il dibattito preparatorio sulle prospettive finanziarie del bilancio

dell'Unione europea per il periodo 2007-2013, in quanto teme che, nel momento in cui saranno operate le scelte, lo sviluppo rurale, come d'altronde la politica regionale esterna all'obiettivo 1, sarà considerato una variabile di aggiustamento. Gli Stati membri sono infatti già d'accordo sul fatto che i finanziamenti a titolo del primo pilastro non debbano superare, in termini reali, il tetto raggiunto per il 2006. Si delinea inoltre un consenso sull'opportunità di erogare gran parte dei finanziamenti di politica regionale alle regioni che, dopo il 2006, risulteranno ammissibili all'obiettivo 1. Essendo questi due importi fissati a priori, ogni aggiustamento sarebbe allora effettuato a scapito degli stanziamenti per lo sviluppo rurale e/o di quelli per la politica regionale esterna all'obiettivo 1, in funzione del tetto complessivo di spesa fissato dagli Stati membri.

Il Comitato sarà attento a verificare che il consolidamento e il rafforzamento dello sviluppo rurale usufruiscano di condizioni finanziarie che consentano di condurre una politica credibile.

### 7.3. Il calendario previsto per l'attuazione

La riforma della politica agricola comune sarà realizzata per tappe successive e dovrà incorporare gradualmente non solo le decisioni prese nel quadro dell'OMC, ma anche i primi effetti prodotti sui mercati, sui redditi degli agricoltori e sulle zone rurali dalle misure introdotte con la revisione intermedia.

Il Comitato auspica che il calendario previsto per l'attuazione sia adattabile, affinché la Commissione possa reagire non solo agli avvenimenti esterni, ma anche alle difficoltà eventualmente riscontrate e alle indicazioni fornite dal sistema di monitoraggio e valutazione permanenti dell'impatto prodotto dalla riforma, soprattutto sul piano territoriale. L'introduzione di un sistema di monitoraggio appare tanto più indispensabile alla luce dei rischi che, come ha sottolineato il Comitato, sono insiti in alcune disposizioni della riforma proposta.

Bruxelles, 2 luglio 2003.

Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Albert BORE

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

(2003/C 256/04)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(1)</sup> GU C 198 del 14.7.1999, pag. 68.

<sup>(2)</sup> GU C 144 del 16.5.2001, pag. 1.

## 1. Posizione del Comitato delle regioni

### *Il seguito del Libro bianco e i suoi sviluppi*

#### Il Comitato delle regioni

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

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

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

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

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

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

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

### *Il rafforzamento della consultazione e del dialogo*

#### Il Comitato delle regioni

1.7. constata che la Commissione europea:

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

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

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

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

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

#### Il Comitato delle regioni

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

<sup>(1)</sup> COM(2002) 704 def.

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

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

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

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

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

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

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

*Un dispositivo contrattuale flessibile in funzione degli obiettivi da raggiungere*

#### Il Comitato delle regioni

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

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

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

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

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

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

#### Il Comitato delle regioni

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

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

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

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

#### *Gli strumenti di regolazione, informazione e comunicazione*

##### *Il Comitato delle regioni*

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

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

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

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

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

## **2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni**

##### *Il Comitato delle regioni*

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

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

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

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

##### *Il Comitato delle regioni*

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Comitato delle regioni

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

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

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

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

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

*Evoluzione nel quadro dell'applicazione del principio di sussidiarietà*

Il Comitato delle regioni

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

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

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

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

*Sviluppi nella costruzione di una cittadinanza europea vera e propria*

Il Comitato delle regioni

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

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

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

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

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

Bruxelles, 2 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Albert BORE

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

(2003/C 256/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

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

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

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

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

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

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

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

visto il proprio parere in merito:

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

(¹) GU C 107 del 3.5.2002, pag. 44.

(²) GU C 374 del 23.12.1999, pag. 71.

(³) GU C 128 del 29.5.2003, pag. 6.

- alla comunicazione della Commissione — «Piano d'azione comunitario volto a eradicare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata» (COM(2002) 180 def. — 2002/2176 (COS)),
- alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca» (COM(2002) 185 def. — 2002/0114 (CNS)),
- alla «Comunicazione della Commissione sull'istituzione di un piano d'azione comunitario volto a integrare le esigenze di tutela dell'ambiente nella politica comune della pesca» (COM(2002) 186 def. — 2002/2175 (COS)),
- alla «Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2792/1999 che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali comunitarie nel settore della pesca» (COM(2002) 187 def. — 2002/0116 (CNS)),
- e alla «Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce una misura comunitaria di emergenza per la demolizione dei pescherecci» (COM(2002) 190 def. — 2002/0115 (CNS));

considerando quanto segue:

che l'acquacoltura comunitaria contribuisce a rifornire il mercato europeo dei prodotti ittici, sempre più deficitario, di prodotti di qualità, caratterizzati da un livello elevato di sicurezza e igiene alimentare e dal rispetto delle principali esigenze ambientali,

che il mercato va visto come un elemento chiave dello sviluppo dell'acquacoltura nel quadro di uno sviluppo sostenibile,

la necessità che le pubbliche amministrazioni contribuiscano alla buona immagine e alla promozione dell'acquacoltura comunitaria,

che lo sviluppo, la competitività e la sostenibilità del settore dipendono dal mantenimento degli standard più elevati di qualità, sicurezza e rispetto dell'ambiente,

che esiste un'interazione tra acquacoltura e ambiente, che si rivela generalmente positiva nel caso di colture estensive mentre nel caso dell'acquacoltura intensiva richiede l'adozione di misure di protezione ambientale,

che lo sviluppo dell'acquacoltura deve costituire un elemento importante della programmazione e della gestione integrata delle coste comunitarie,

che per sviluppare il settore occorre ridurre per quanto possibile la durata dell'iter burocratico, stabilendo sistemi di concessioni snelli, ma senza compromettere la scrupolosa osservanza delle norme di qualità, sicurezza, igiene e protezione dell'ambiente,

che le numerose disposizioni in materia di sicurezza, salute animale e protezione dell'ambiente devono essere costantemente aggiornate e rappresentano un grosso ostacolo agli investimenti delle piccole imprese,

che occorre disporre di strumenti precisi di tracciabilità e di misurazione della tossicità, armonizzati a livello comunitario, al fine di garantire il corretto sviluppo del settore evitando eccessive precauzioni che potrebbero mettere a repentaglio la sopravvivenza di numerose imprese,

che bisogna osservare lo sviluppo del mercato comunitario dell'acquacoltura in una prospettiva dinamica, il che implica la presa in considerazione di possibili sviluppi del mercato stesso dovuti allo sviluppo a livello comunitario di strumenti di commercializzazione e al potenziamento delle organizzazioni di produttori,

che per la sopravvivenza stessa del settore è assolutamente necessario controllare l'osservanza della normativa comunitaria, con la stessa severità applicata alla produzione comunitaria, di tutti i prodotti che entrano nel mercato dell'UE, siano essi provenienti dai paesi candidati o da paesi terzi,

che occorre opportunamente definire i principali tipi di acquacoltura, tra cui quella continentale, a cui la comunicazione della Commissione fa solo un vago riferimento,

che è indispensabile definire chiaramente i criteri di distinzione tra acquacoltura estensiva e intensiva,

che l'acquacoltura estensiva, nella quale è inclusa la molluschicoltura, dà un contributo positivo all'economia e all'occupazione e favorisce la pianificazione di una gestione integrata di attività economiche sostenibili nelle zone costiere, riducendo l'insorgere di danni o addirittura determinando effetti positivi sull'ambiente in cui si sviluppa,

la necessità di analizzare in modo dinamico lo sviluppo del mercato di ciascun singolo prodotto dell'acquacoltura per scongiurare diagnosi sbagliate,

che l'acquacoltura non solo contribuisce all'approvvigionamento di prodotti ittici, dei quali il mercato comunitario è deficitario, ma presenta anche nuove opportunità di lavoro in zone costiere che spesso non dispongono di alternative,

che gli attuali finanziamenti comunitari per la ricerca e lo sviluppo sono considerati generalmente insufficienti mentre viene riconosciuta l'importanza delle esigenze fondamentali dell'acquacoltura comunitaria in questa materia,

che i finanziamenti a titolo dello SFOP hanno contribuito all'ampliamento delle specie allevate, ma in taluni casi si rivelano insufficienti per mantenere il ritmo di crescita della loro domanda,

che la dipendenza dell'acquacoltura dagli oli e dalle farine di pesce può trasformarsi in un grosso ostacolo per il suo sviluppo, tenendo oltretutto conto della prevedibile riduzione di questo tipo di pesca industriale a causa dei suoi effetti negativi sugli stock delle specie destinate al consumo umano,

che l'acquacoltura costituisce un'alternativa concreta per promuovere la sopravvivenza e lo sviluppo dell'economia rurale in particolare nelle zone costiere che hanno subito un adeguamento della capacità delle flotte,

che l'acquacoltura può completare l'attività e la produzione nel settore della pesca ma in nessun caso può sostituirsi ad esse,

che l'acquacoltura è parte integrante dell'attuale politica comune della Pesca (PCP);

visto il progetto di parere (CdR 20/2003 riv. 2) adottato il 28 aprile 2003 dalla Commissione Deve (relatore: Jesús Gamallo Aller, Segretario generale per le relazioni con l'UE e la cooperazione esterna della Giunta della Galizia, Spagna-PPE),

ha adottato, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 2 luglio), il seguente parere.

## 1. Osservazioni del Comitato delle regioni

1.1. Il Comitato esprime il suo grande apprezzamento per l'iniziativa della Commissione volta ad analizzare il settore dell'acquacoltura, nell'ambito della riforma della PCP, in una comunicazione dedicata esclusivamente a questo tema e operando una netta distinzione tra questo settore e quello della pesca.

1.2. Il Comitato sollecita la Commissione a incrementare i finanziamenti a favore del processo di sviluppo dell'acquacoltura a livello comunitario, i cui effetti sono stati generalmente molto positivi in termini sia di approvvigionamento del mercato sia di sviluppo economico sostenibile delle zone costiere e litorali.

1.3. Il Comitato reputa doveroso precisare che l'acquacoltura non costituisce un'alternativa bensì un complemento al

settore della pesca, perché sarebbe preoccupante se si volesse farne la principale fonte alternativa di posti di lavoro di fronte alla crisi occupazionale del settore della pesca tradizionale.

1.4. Come afferma la Commissione, il mercato dev'essere la forza trainante dello sviluppo dell'acquacoltura. Il Comitato è d'accordo con la Commissione quando sostiene che gli investitori privati sono non solo i promotori del progresso, ma anche coloro che devono garantire la sua vitalità economica, mentre ai pubblici poteri incombe la responsabilità di assicurare che la vitalità economica vada di pari passo con il rispetto dell'ambiente e la qualità dei prodotti. A tal proposito si auspica uno studio più sistematico delle dinamiche del mercato di riferimento, della ricettività dello stesso e delle eventuali ipotesi di saturazione, da affiancare alla diffusione dei conseguenti risultati tra gli operatori di settore.

1.5. Il Comitato è d'accordo con la Commissione quando sostiene che il problema fondamentale è quello di mantenere la competitività, la produttività e la sostenibilità del settore dell'acquacoltura. Invita pertanto la Commissione a stabilire o a potenziare i corrispondenti meccanismi di mercato che consentano a questo settore di competere, a parità di condizioni, in un mercato globalizzato, per quanto concerne in particolare il controllo del rispetto delle stesse garanzie di qualità e degli standard ambientali per tutti i prodotti dell'acquacoltura, siano di origine comunitaria o provenienti dai paesi terzi.

#### *Le sfide*

1.6. Per la Commissione, la sfida principale deve essere quella di promuovere la vitalità economica dell'acquacoltura comunitaria. Il CdR condivide questo punto di vista e reputa prioritario uno sviluppo economico sostenibile dell'acquacoltura che offre prodotti di qualità e che garantisca il rispetto delle norme ambientali.

1.7. La Commissione sostiene che alcune forme di acquacoltura «ecocompatibile», sia essa praticata in acque marittime o continentali, meritano di essere incentivate, eventualmente con la creazione e il conferimento di apposite denominazioni collegate al territorio di provenienza od alle modalità di alimentazione.

Il Comitato invita dunque la Commissione ad incrementare i mezzi finanziari destinati allo sviluppo pianificato dell'acquacoltura estensiva, di per sé ecologica ed ecocompatibile, e ad elaborare le misure necessarie per la messa a punto di un sistema di certificazione e di etichettatura ecologica a livello comunitario. Il CdR ritiene pertanto necessario dare un forte sostegno all'acquacoltura estensiva, senza altre limitazioni oltre a quelle imposte dal mercato, dati i suoi effetti positivi riconosciuti.

1.8. Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione di intensificare gli sforzi di ricerca per trovare fonti proteiche che sostituiscano, nella composizione dei mangimi, gli oli e le farine di pesce destinati all'acquacoltura, al fine di evitare rallentamenti al futuro sviluppo del settore. In ogni caso, è opportuno analizzare la presenza di determinate sostanze, ad esempio l'Omega 3, nella composizione delle nuove fonti alternative di alimentazione dei prodotti dell'acquacoltura.

1.9. Per la Commissione, lo sviluppo delle tecniche di pesca in gabbia in mare aperto è una sfida destinata a dare nuovo impulso allo sviluppo dell'acquacoltura comunitaria. Il CdR chiede alla Commissione di dotarsi dei mezzi finanziari necessari per sostenere l'installazione e la ricerca volte a facilitare tale sviluppo, in un quadro di gestione integrata delle coste comunitarie.

1.10. Il Comitato chiede alla Commissione di presentare una relazione circa l'opportunità di creare una organizzazione comune di mercato dei prodotti dell'acquacoltura, indipenden-

te dal settore della pesca, prima della pubblicazione di nuovi regolamenti in materia.

1.11. Il Comitato chiede inoltre alla Commissione di prendere in considerazione la scissione in due dell'attuale comitato consultivo della pesca e dell'acquacoltura sul piano operativo; da un lato come comitato consultivo della pesca e dall'altro come comitato consultivo dell'acquacoltura, data la netta distanza tra le problematiche di due settori che condividono unicamente il mercato. Il settore infatti utilizza a sostegno di questa idea l'importante argomento dell'esistenza negli Stati membri di due strutture consultive che operano separatamente.

1.12. Il Comitato è d'accordo con la Commissione quando afferma che i finanziamenti pubblici erogati tramite lo SFOP si sono rivelati insufficienti, poiché i costi continuano a essere proibitivi per i comparti «poveri» dell'acquacoltura ed è praticamente impossibile, per esempio, finanziare campagne transnazionali di promozione del settore.

1.13. Il Comitato giudica fondamentale garantire la sicurezza e ligiene degli alimenti come pure sostenere l'aumento e l'armonizzazione dei controlli in tutti gli Stati membri, anche attraverso verifiche da parte di organi comunitari. Pertanto condivide l'intenzione della Commissione di aggiornare la normativa comunitaria e di prendere le misure necessarie per assicurare la qualità dei prodotti e prevenire crisi come quelle che hanno colpito altri settori alimentari.

1.14. Per la Commissione, è evidente che la strategia comunitaria per lo sviluppo dell'acquacoltura dev'essere coerente con le strategie di sviluppo sostenibile. Il Comitato approva questo approccio e insiste sulla necessità di incrementare gli stanziamenti assegnati ai programmi comunitari di R&S per quanto riguarda gli aspetti di gestione integrata delle zone costiere e più precisamente il rispetto dell'ambiente.

Il Comitato ritiene opportuno perseguire una strategia di sostegno che implichi l'adozione degli standard più elevati di qualità e di rispetto dell'ambiente, e che tale strategia sia cofinanziata attraverso stanziamenti espressamente previsti nel quadro dello SFOP e dei programmi comunitari di R&S. L'obiettivo del sostegno comunitario sarebbe evitare che la creazione di nuove imprese comporti oneri eccessivi e garantire che i prodotti di tali imprese siano competitivi rispetto a quelli importati.

1.15. Per il Comitato, è prioritario far sì che i prodotti comunitari possano competere sul mercato dell'acquacoltura, attualmente in piena fase di sviluppo. I prodotti devono non solo essere concorrentiali in termini di prezzi e qualità ma anche offrire elementi obiettivi di garanzia del rispetto dell'ambiente, grazie al sostegno finanziario concesso a titolo delle corrispondenti voci dello SFOP ed evidenziare con chiarezza la loro origine (comunitaria e non) in tutti gli stadi della lavorazione.

1.16. Per il Comitato è particolarmente necessario che la valutazione positiva dell'acquacoltura estensiva e del ripopolamento «ecologico» di talune specie trovi riscontro in apposite voci di bilancio. Analoga attenzione va riservata al ripopolamento delle specie autoctone nelle acque di fiumi e laghi, anche in rapporto a programmi più complessivi di sviluppo rurale e di turismo rurale.

1.17. Il Comitato chiede che la Commissione si impegni chiaramente a mettere a disposizione corrispondenti linee di bilancio che non solo permettano di coprire i necessari investimenti nella R&S, e in particolare nella promozione dell'allevamento di nuove specie, ma prevedano anche la ricerca in quei settori, ad esempio il settore farmaceutico, in cui l'iniziativa privata non investe per via delle dimensioni limitate del mercato e del settore.

## Obiettivi

1.18. Il Comitato non condivide del tutto l'approccio della Commissione relativo agli obiettivi dell'acquacoltura comunitaria. Ritiene che l'obiettivo prioritario debba essere il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile del settore. Ora, la dimensione economica della sostenibilità è innanzi tutto una responsabilità delle imprese private, mentre la dimensione ambientale della sostenibilità dev'essere una responsabilità condivisa con l'amministrazione comunitaria. Questa dimensione ambientale può costituire, secondo il Comitato, un elemento importante della competitività dei prodotti comunitari attraverso la promozione di strumenti quali la certificazione o l'etichettatura di qualità e di rispetto dell'ambiente.

1.19. Pur condividendo l'obiettivo della Commissione di creare posti di lavoro sicuri a lungo termine, specie nelle zone dipendenti dalla pesca, il CdR non ritiene opportuno legare lo sviluppo dell'acquacoltura comunitaria alla compensazione di determinati effetti negativi della crisi nel settore della pesca. Naturalmente l'intensificazione degli sforzi volti a garantire un ripopolamento naturale e sostenibile delle specie selvatiche è di assoluta priorità. L'acquacoltura non può compensare la crisi della pesca né in termini di produzione alimentare né di posti di lavoro.

Il Comitato invita tuttavia la Commissione a presentare iniziative concrete, finanziate dal bilancio comunitario, che permettano di contribuire allo sviluppo del settore in termini di R&S, alla creazione di nuove imprese e alla coltura di nuove specie, all'assetto integrato delle zone costiere comunitarie, ma soprattutto che approfondiscano adeguatamente gli aspetti relativi al mercato, una questione chiave per il potenziamento dell'acquacoltura comunitaria. Lo sviluppo armonioso di questo settore avrà effetti determinanti sull'economia delle coste comunitarie, in particolare a favore del rilancio di talune zone dipendenti dalla pesca colpite dalla crisi del settore della pesca tradizionale, anche se l'acquacoltura da sola non potrà risolvere tale crisi.

1.20. Il Comitato chiede inoltre che l'acquacoltura rientri nel campo d'applicazione del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG; è infatti evidente che gli impianti di acquacoltura possono contribuire al mantenimento in loco della popolazione, specie nelle zone comunitarie maggiormente periferiche e ancor più particolarmente nelle zone che rientrano nell'obiettivo 1 della politica strutturale.

1.21. Il Comitato invita la Commissione a valutare l'opportunità di creare una OCM dei prodotti dell'acquacoltura che serva da quadro di riferimento per far fronte ad eventuali sfide di mercato. Questo vale in particolare per quanto concerne le organizzazioni professionali e la necessità di stabilire meccanismi di regolazione del mercato stesso. Questi ultimi dovrebbero essere destinati ad agire come meccanismi di sicurezza in caso di importanti squilibri temporanei provocati, ad esempio, da eventuali importazioni massicce attraverso pratiche illecite, come il dumping.

1.22. Comitato condivide gli obiettivi fissati dalla Commissione di qualità e di sicurezza alimentare, nonché di osservanza della normativa ambientale da parte del settore. Il CdR chiede tuttavia che la Commissione si assuma le sue responsabilità partendo dal presupposto che spetta soprattutto a lei garantire la sicurezza e l'osservanza delle norme comunitarie nonché stabilire gli appositi controlli. In tal senso, per il Comitato è fondamentale una sinergia tra una serie di incentivi in materia di cofinanziamento e di meccanismi di assistenza per il rispetto delle norme di qualità e ambientali.

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

2.1. L'azione generale, proposta dalla Commissione, consistente nell'aumentare la produzione non è molto appropriata, date le differenti condizioni e situazioni strutturali dei diversi comparti e prodotti dell'acquacoltura comunitaria. La stessa Commissione afferma, in un punto successivo, che questi ultimi talvolta non hanno bisogno di misure destinate ad aumentare la produzione. Il Comitato, invece, propone alla Commissione di definire azioni per uno sviluppo concorrentiale dell'acquacoltura comunitaria che consentano di soddisfare l'incremento della domanda di tali prodotti dovuto, tra le altre cose, alla crisi dell'approvvigionamento di prodotti della pesca tradizionale in un mercato in cui la produzione comunitaria è deficitaria.

2.2. Il Comitato chiede comunque alla Commissione uno sforzo finanziario all'altezza delle sfide dell'acquacoltura comunitaria. Gli obiettivi fissati devono essere accompagnati da un corrispondente cofinanziamento pubblico, specie per quanto concerne il controllo, la formazione, la ricerca e lo sviluppo di tecniche di coltura, e ancor più particolarmente di tecnologie pulite.

2.3. Le priorità della Commissione in materia di nuove specie, di fonti proteiche alternative per i mangimi e di promozione dell'acquacoltura ecologica devono dunque tradursi in azioni cofinanziate dai fondi strutturali e dai programmi comunitari di R&S. Allo stesso modo, occorre prevedere aiuti alla trasformazione e alla commercializzazione, e in particolare alla certificazione e allo sviluppo delle denominazioni di origine, affinché gli stanziamenti siano per lo meno proporzionali agli aiuti concessi al settore agricolo comunitario.

2.4. Il Comitato reputa opportuno separare nettamente le voci strutturali dello SFOP destinate allo sviluppo dell'acquacoltura, cercando in particolare di potenziare uno sviluppo armonioso dell'acquacoltura estensiva.

2.5. Il Comitato chiede alla Commissione di dotare l'acquacoltura comunitaria di uno strumento per le situazioni di crisi, che le consenta di superare calamità naturali (come le maree rosse e la proliferazione del fitoplancton tossico) e non naturali, come l'inquinamento da idrocarburi.

2.6. Il Comitato dà il suo fermo sostegno alle azioni proposte dalla Commissione per risolvere la mancanza di spazio di cui soffre l'acquacoltura. Nell'ambito dell'assetto globale del territorio, questa attività deve avere un posto di primo piano al momento di definire le destinazioni d'uso nel quadro dell'assetto integrato delle zone costiere comunitarie.

2.7. Il Comitato invita la Commissione ad effettuare un'analisi più approfondita degli aspetti di commercializzazione dei prodotti dell'acquacoltura. Chiede pertanto alla stessa Commissione di elaborare una relazione sull'opportunità o meno di regolamentare gli aspetti specifici di tali prodotti attraverso un'Organizzazione comune di mercato. È inoltre necessario che la Commissione valuti se sia giusto creare una tale OMC prima dell'approvazione di nuovi regolamenti in materia.

Il Comitato reputa comunque necessario prevedere misure di regolamentazione dei prezzi, meccanismi d'intervento nei mercati in caso di gravi squilibri, nonché incentivi e strumenti destinati a regolare l'offerta e a creare organizzazioni professionali composte dagli acquacoltori comunitari. È inoltre importante che la Commissione stabilisca nuove norme per il riconoscimento di organizzazioni di produttori adeguate al settore dell'acquacoltura che contemplino anche la rappresentatività delle diverse fasce dimensionali delle imprese produttrici.

2.8. Il capitolo «formazione» della comunicazione si limita ad una breve introduzione al problema. Il Comitato lo considera un aspetto particolarmente importante per lo sviluppo dell'acquacoltura e pertanto chiede alla Commissione di fare, in collaborazione con gli Stati membri, il punto sulle esigenze fondamentali del settore in materia di formazione professionale, universitaria, permanente e occupazionale. La relazione in merito dovrà essere affiancata da proposte per migliorare la formazione, per adeguarla e per contribuire al suo riconoscimento a livello comunitario. Il CdR chiede infine alla Commissione di inserire la formazione tra le azioni che possono essere finanziate con gli stanziamenti previsti dal FEAOG in materia di sviluppo delle zone rurali e costiere.

2.9. Il Comitato chiede alla Commissione di separare, a fini operativi, l'attuale comitato consultivo della pesca e dell'acquacoltura da un apposito comitato consultivo dell'acquacoltura. Pertanto, invita la Commissione ad analizzare gli effetti dell'ampliamento sul funzionamento del comitato consultivo e a semplificare la normativa in materia di acquacoltura approfittando della necessità di aggiornarla.

2.10. Ai capitoli dedicati alla salute pubblica e alla salute animale fanno difetto proposte concrete, e in particolare iniziative concernenti la certificazione e l'etichettatura. Il Comitato chiede alla Commissione di effettuare uno studio epidemiologico a livello comunitario e di valutare gli effetti che la dichiarazione di zone immuni o meno da determinate malattie potrebbe avere sulla produzione dell'acquacoltura comunitaria.

Il Comitato reclama inoltre la messa a disposizione di risorse finanziarie a favore della ricerca e dello sviluppo per promuovere la prevenzione di crisi come quella relativa ai contenuti eccessivi di diossina, l'individuazione di sostanze nocive, la sostituzione di antibiotici con vaccini, nonché lo studio delle maree rosse e della proliferazione di fitoplancton e di alghe nocive. È dunque necessario finanziare programmi di ricerca che garantiscano uno sviluppo sostenibile dell'acquacoltura praticata sia in acque continentali che marittime.

2.11. Il Comitato apprezza il fatto che la Commissione si preoccupi di migliorare l'immagine dell'acquacoltura intensiva dinanzi alla pubblica opinione, particolarmente per quanto concerne il benessere degli animali. Inoltre approva le iniziative legislative della Commissione in materia di protezione dei pesci di allevamento, a condizione che si prevedano azioni e aiuti necessari in modo che l'adeguamento degli impianti non comporti danni economici di rilievo per i produttori.

2.12. Il Comitato approva la decisione della Commissione di studiare l'interazione tra l'acquacoltura e il suo ambiente e condivide le azioni e le misure proposte in materia ambientale. Desidera in particolare sottolineare l'invito rivolto dalla Commissione agli Stati membri affinché riconoscano il ruolo positivo dell'acquacoltura estensiva. Da parte sua, il Comitato invita la Commissione a definire stanziamenti di bilancio a livello comunitario destinati a promuovere il ripopolamento di specie con riproduttori locali.

2.13. Il Comitato chiede alla Commissione di impegnarsi finanziariamente per il raggiungimento degli obiettivi proposti. In tal senso, dà il suo fermo sostegno all'incremento degli aiuti alle attività di ricerca delle imprese e chiede alla Commissione di specificare nei futuri programmi quadro comunitari le importanti esigenze in materia di R&S, particolarmente per quanto concerne lo sviluppo dell'allevamento di nuove specie e la messa a punto di nuove tecnologie.

2.14. Il Comitato chiede il rafforzamento delle linee di bilancio dello SFOP destinate a favorire il consumo di prodotti dell'acquacoltura comunitaria, e in particolare il lancio di una campagna d'informazione che dia una risposta a tutti gli interrogativi o i dubbi che il consumatore può avere circa la qualità, la sicurezza e la sostenibilità ambientale dei prodotti dell'acquacoltura presenti sul mercato comunitario. Chiede altresì di prevedere una specifica denominazione ed etichettatura che contraddistingua i prodotti comunitari.

2.15. Il Comitato accoglie molto positivamente l'intenzione espressa dalla Commissione di contribuire con determinazione allo sviluppo sostenibile sotto il profilo economico e ambientale dell'acquacoltura comunitaria, nel rispetto degli standard ambientali e qualitativi più rigorosi. A tal fine chiede di sostenere i progetti destinati al recupero e sfruttamento dell'energia derivante dalle attività di aquacoltura (salti d'acqua, biogas, calore) in termini, oltre che di supporto finanziario, di snellimento delle procedure amministrative.

2.16. Allo stesso tempo, il Comitato sollecita la Commissione a presentare, insieme alle misure normative che intende adottare, anche i corrispondenti stanziamenti di bilancio allo scopo di incoraggiare lo sviluppo positivo di un sottosettore strategico che presenta vantaggi potenziali enormi per le regioni costiere comunitarie e che rientra nell'ambito di una politica comune. Il Comitato vuole evitare a ogni costo che le aspettative suscite dalla comunicazione della Commissione nel settore dell'acquacoltura vadano deluse, considerato il ruolo importante che tale settore è chiamato a svolgere nell'assetto integrato delle regioni costiere comunitarie e nell'approvvigionamento di prodotti della pesca in cui l'UE è fortemente deficitaria.

2.17. Il Comitato invita la Commissione ad adattare al settore dell'acquacoltura le esistenti misure di organizzazione del mercato. Chiede che la Commissione presenti, dopo aver adottato nuove misure nel settore, uno studio che valuti l'opportunità di un'OCM dei prodotti dell'acquacoltura, soprattutto con l'obiettivo di creare per i prodotti di questo settore una rete di sicurezza nel caso di situazioni di grave squilibrio nel loro mercato. La collocazione di alcuni prodotti dell'acquacoltura nell'Allegato V del regolamento di base per l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, (CE) n. 104/2000 del Consiglio, li priva della possibilità di avvalersi di certe misure di salvaguardia di cui dispongono altri prodotti della pesca. Ad ogni modo, il Comitato reputa che lo sviluppo potenziale, attuale e futuro,

dell'acquacoltura comunitaria giustifichi ampiamente tale misura e gli stanziamenti di bilancio corrispondenti, analogamente a quanto avviene per prodotti che hanno una minore incidenza economica, come per esempio il tabacco per cui esiste una OCM.

2.18. In sostanza, il Comitato sollecita la Commissione a esercitare le competenze corrispondenti in materia di acquacoltura, provvedendo alle pertinenti misure di bilancio che permettano di far fronte alle sfide a livello comunitario di cui essa parla nella sua comunicazione. In particolare la Commissione dovrebbe impegnarsi a:

- sostenere finanziariamente la crescita del settore dell'acquacoltura comunitaria, senza intaccare il bilancio destinato al settore della pesca,
- potenziare con determinazione lo sviluppo dell'acquacoltura estensiva,
- cofinanziare con fondi aggiuntivi l'estensione dell'allevamento a nuove specie,
- incoraggiare, ricorrendo al bilancio comunitario, la modernizzazione degli impianti, la messa a punto di tecnologie pulite e l'adeguamento a standard ambientali e di sicurezza più rigorosi,
- incentivare finanziariamente la trasformazione, commercializzazione, certificazione e etichettatura dei prodotti dell'acquacoltura comunitaria,
- promuovere i prodotti dell'acquacoltura comunitaria mediante l'istituzione e il potenziamento degli strumenti di certificazione più idonei e finanziando campagne di promozione a livello comunitario,
- rafforzare il controllo delle importazioni di prodotti dell'acquacoltura e istituire i pertinenti strumenti di salvaguardia nel caso in cui si manifestino gravi pericoli di turbativa nel mercato dei prodotti comunitari,
- attivare al momento opportuno una linea prioritaria nel programma quadro comunitario di R & S che risponda alle esigenze di ricerca nel settore dell'acquacoltura,
- potenziare lo sviluppo della gestione integrata delle coste comunitarie,
- cofinanziare l'adeguamento e il miglioramento della formazione nel campo dell'acquacoltura.

Bruxelles, 2 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Albert BORE

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa a misure comunitarie di lotta contro l'affa epizootica e recante modifica della direttiva 92/46/CEE»**

(2003/C 256/06)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Proposta di direttiva del Consiglio relativa a misure comunitarie di lotta contro l'affa epizootica e recante modifica della direttiva 92/46/CEE, (COM(2002) 736 def. — 2002/0299 (CNS));

vista la decisione del Consiglio del 7 febbraio 2003, di consultarlo in materia, a norma dell'articolo 265, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 14 maggio 2002, d'incaricare la commissione Sviluppo sostenibile di elaborare un parere sull'argomento;

vista la propria risoluzione sul tema «Affrontare l'affa epizootica» (CdR 137/2001 fin) (¹);

vista la relazione della commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa a misure comunitarie di lotta contro l'affa epizootica e recante modifica della direttiva 92/46/CEE (COM(2002) 736 — A5-0141/2003 — 2002/0299 (CNS));

vista la relazione del Parlamento europeo sulla lotta contro l'affa epizootica nell'Unione europea nel 2001 e sulle future misure di prevenzione e di lotta alle epizoozie nell'Unione europea (A5-0405/2002 — 2002/2153 (INI));

visto il documento «Response to the Reports of the Foot and Mouth Disease Inquiries by HM Government with the Welsh Assembly Government», elaborato dal governo di Sua Maestà britannica in collaborazione con il gabinetto dell'Assemblea del Galles in risposta alle relazioni sulle indagini sull'affa epizootica (Cm5637);

vista la relazione «Foot and Mouth Disease: Lessons to be Learned Inquiry Report» del luglio 2002;

visto il proprio progetto di parere (CdR 65/2003 riv.) adottato il 28 aprile 2003 dalla commissione Sviluppo sostenibile (relatore: Milner Whiteman, membro del consiglio del distretto di Bridgnorth (UK-AE)),

ha adottato all'unanimità nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 2 luglio) il seguente parere.

## 1. Osservazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

1.1. sottolinea che l'affa epizootica è una problematica riguardante la salute e il benessere animale che comporta conseguenze negative per le comunità rurali sotto il profilo economico, sociale e ambientale. La lotta contro la malattia e la sua eradicazione costituiscono non solo un problema tecnico, ma anche una questione di *governance*. Le recenti epidemie hanno dimostrato che senza il sostegno degli enti locali e regionali gli Stati membri non sono in grado di lottare

contro il morbo e debellarlo. Per poter contenere ed eradicare ogni eventuale focolaio futuro occorrerà sviluppare il principio della condivisione delle competenze, ossia della piena collaborazione tra le diverse sfere di governo;

1.2. è dell'avviso che gli errori scientifici e di gestione commessi nella lotta all'affa epizootica e nella sua eradicazione abbiano conseguenze dirette sulle persone. La redditività agricola delle zone colpite risulta ancora fortemente ridotta e ampi settori dell'economia rurale stentano tuttora a riprendersi;

1.3. è del parere che la direttiva proposta per la lotta all'affa epizootica sia un provvedimento di natura essenzialmente tecnica, che non affronta aspetti quali la ripresa delle aree rurali, in cui gli enti locali e regionali svolgono un ruolo fondamentale;

(¹) GU C 107 del 3.5.2001, pag. 1.

1.4. si concentrerà sulle parti della proposta che interessano direttamente gli enti locali e regionali, anziché soffermarsi sulle singole misure tecniche contenute nella direttiva proposta:

- il ruolo essenziale degli enti locali e regionali nella lotta all'affa epizootica e nella sua eradicazione;
- i piani di emergenza;
- le misure di controllo;
- l'impatto ambientale della lotta alla malattia e della sua eradicazione;
- la sussidiarietà e la flessibilità.

*Il ruolo essenziale degli enti locali e regionali nella lotta all'affa epizootica e nella sua eradicazione*

Il Comitato delle regioni

1.5. accoglie con favore il provvedimento proposto in quanto strumento fondamentale per la lotta contro eventuali focolai futuri e per la loro eradicazione;

1.6. è persuasa della necessità di una legislazione comunitaria in materia dato che il problema dell'affa epizootica ha una dimensione locale, regionale e altresì europea e internazionale;

1.7. ritiene che in occasione dei recenti focolai gli enti locali e regionali abbiano risposto in maniera estremamente positiva contribuendo molto alle iniziative nazionali per la lotta e l'eradicazione della malattia. Senza il loro sostegno le autorità nazionali non sarebbero riuscite a sconfiggerla.

*I piani d'emergenza*

Il Comitato delle regioni

1.8. dà atto delle profonde differenze esistenti tra i poteri degli enti locali e regionali dei diversi Stati membri; ritiene nondimeno che tali enti debbano svolgere un ruolo maggiore nel processo di elaborazione dei piani d'emergenza. I recenti focolai hanno dimostrato che la loro collaborazione è decisiva per poter lottare contro la diffusione della malattia e debellarla;

1.9. ritiene che nei piani d'emergenza che verranno proposti si debba porre maggiormente l'accento sulla messa a punto di una valida strategia di comunicazione. In effetti, i recenti focolai hanno fra l'altro insegnato che la scarsa comunicazione tra, da un lato, le autorità nazionali e, dall'altro, le altre sfere di governo e il pubblico rallenta la lotta e l'eradicazione della malattia;

1.10. ritiene che si debbano elaborare strategie di comunicazione che sfruttino meglio i punti di forza degli enti locali e regionali per trasmettere messaggi e informazioni al pubblico. In occasione dei recenti focolai, infatti, gli enti locali e regionali sono stati un'importante e autorevole fonte d'informazione per le popolazioni locali; essi sono inoltre essenziali anche per il ruolo guida che svolgono nei confronti delle comunità locali che ad essi fanno riferimento;

1.11. pur riconoscendo che lo scopo principale dei piani di emergenza è quello di debellare l'affa epizootica, concorda con il Parlamento europeo sul fatto che occorre tener conto in qualche modo anche delle conseguenze per le economie locali e delle ripercussioni sociali e psicologiche dei provvedimenti di lotta alla malattia. I piani di emergenza dovrebbero altresì prevedere una valutazione d'impatto degli effetti delle misure di controllo sull'erogazione di altri servizi pubblici.

*Le misure di controllo*

Il Comitato delle regioni

1.12. appoggia decisamente l'opposizione del Consiglio ad ogni ripristino delle vaccinazioni profilattiche;

1.13. non è favorevole alla concessione di deroghe alle misure di controllo nel caso di aziende agricole con due o più unità produttive. In questi casi andrebbe applicato il principio di precauzione dati i potenziali ritardi nella diagnosi e i rischi di contaminazioni incrociate, che ostacolerebbero la rapida eradicazione della malattia;

1.14. ritiene che il principio di precauzione sia fondamentale per prevenire la possibile introduzione dell'affa epizootica nell'Unione europea. L'indagine britannica sulle origini dell'epidemia ha individuato come possibile fonte dell'infezione mangimi animali fabbricati con sottoprodotto a base di carne contaminata che erano stati importati illegalmente. Il Comitato auspica una maggiore insistenza sulle misure di controllo dell'affa epizootica alle frontiere dell'Unione europea. In effetti, mentre alcuni paesi, come l'Olanda e l'Irlanda, prevedono controlli molto severi sulle importazioni dai paesi terzi, le misure in vigore nel Regno Unito sembrano essere meno rigorose;

1.15. è fortemente favorevole ad un uso soppressivo, anziché profilattico, delle vaccinazioni perché, pur comportando l'abbattimento di un maggior numero di capi sul breve termine, esso consente una più rapida ripresa delle economie rurali una volta debellata la malattia;

1.16. reputa che i vantaggi derivanti dall'utilizzo di residui di cucina nei mangimi animali siano di gran lunga inferiori ai rischi legati all'insorgenza di un'epidemia di affa epizootica;

1.17. nell'ambito del sostegno alla strategia di lotta della malattia, appoggia la revisione delle norme per l'indennizzo onde garantire che i vari metodi di lotta non comportino livelli eterogenei d'indennizzo in quanto ciò ostacolerebbe la rapida eradicazione della malattia.

*Impatto ambientale della lotta alla malattia e della sua eradicazione*

Il Comitato delle regioni

1.18. appoggia il nuovo ordine di eliminazione, che prevede incenerimento, recupero energetico e interramento, ma reputa che in linea di massima l'eliminazione debba avvenire il più vicino possibile al luogo dell'infezione onde ridurre al minimo gli spostamenti e i conseguenti rischi di contagio;

1.19. ritiene che nei piani d'emergenza si debba tener conto della conoscenza unica che l'ente locale ha dell'ambiente in cui opera e dell'impatto potenziale dello smaltimento;

1.20. reputa che i piani d'emergenza debbano prevedere il monitoraggio dell'impatto dello smaltimento sull'ambiente locale.

*Sussidiarietà e flessibilità*

Il Comitato delle regioni

1.21. sostiene la necessità di stabilire un insieme di norme minime nonché il diritto degli Stati membri di attuare misure più severe per la lotta contro la malattia e la sua eradicazione;

1.22. ritiene che la decisione d'iniziare le vaccinazioni di emergenza non spetti alla sola Commissione, bensì debba essere adottata nel quadro delle competenze condivise.

## 2. Le raccomandazioni del Comitato delle regioni

### Raccomandazione 1

#### Articolo 18

Testo della Commissione	Emendamento del CdR
Articolo 18	<u>Sopprimere tutto l'articolo 18. Si applica il principio di precauzione. Non verranno concesse deroghe alle aziende composte da diverse unità epidemiologiche.</u>

#### Motivazione

Il Comitato delle regioni non è favorevole alla concessione di deroghe alle misure di controllo nel caso di aziende agricole con due o più unità produttive. Il principio di precauzione andrebbe applicato in considerazione dei potenziali ritardi nella diagnosi e dei rischi di contaminazione incrociata, che ostacolerebbero la rapida eradicazione della malattia.

### Raccomandazione 2

#### Articolo 19, lettera b) (nuovo)

Testo della Commissione	Emendamento del CdR
	In caso di epidemia, nella scelta della strategia di lotta al morbo occorrerà considerare quale sia la strategia meno dannosa per i settori non agricoli dell'economia. Si dovrà altresì tener conto dell'impatto sociale e psicologico che avranno sulle persone interessate le misure di lotta alla malattia.

*Motivazione*

Pur riconoscendo che lo scopo precipuo dei piani di emergenza è quello di debellare la malattia, il Comitato delle regioni concorda con il Parlamento europeo sulla necessità di tener conto in qualche modo delle conseguenze economiche per l'economia locale e dell'impatto sociale e psicologico sulle persone interessate dalle misure di controllo della malattia.

## Raccomandazione 3

## Articolo 50, paragrafo 3

Testo della Commissione	Emendamento del CdR
La decisione di introdurre la vaccinazione d'emergenza viene adottata secondo la procedura di cui all'articolo 89, paragrafo 3, su richiesta dello Stato membro direttamente colpito o a rischio oppure su iniziativa della Commissione.	La decisione di introdurre la vaccinazione d'emergenza viene adottata secondo la procedura di cui all'articolo 89, paragrafo 3, su richiesta dello Stato membro direttamente colpito o a rischio oppure <u>su iniziativa della Commissione</u> dalla Commissione previa consultazione dello Stato membro direttamente colpito o a rischio.

*Motivazione*

Il Comitato delle regioni ritiene che la decisione d'iniziare le vaccinazioni di emergenza non incomba alla sola Commissione, ma debba essere invece presa nel quadro delle competenze condivise.

## Raccomandazione 4

## Articolo 74, punto 1.1 (nuovo)

Testo della Commissione	Emendamento del CdR
	(1.1) I rappresentanti degli enti locali e regionali prenderanno parte ai lavori dei centri nazionali di lotta al morbo.

*Motivazione*

Il Comitato delle regioni dà atto delle profonde differenze esistenti tra i poteri degli enti locali e regionali dei diversi Stati membri; ritiene nondimeno che tali enti debbano svolgere un ruolo maggiore nel processo di elaborazione dei piani d'emergenza. Le recenti epidemie hanno dimostrato che la loro collaborazione è decisiva per poter contenere la diffusione del morbo e debellarlo.

## Raccomandazione 5

## Articolo 76, punto 1.1 (nuovo)

Testo della Commissione	Emendamento del CdR
	(1.1) I rappresentanti degli enti locali e regionali prenderanno parte ai lavori dei centri nazionali di lotta alla malattia.

*Motivazione*

Il Comitato delle regioni dà atto delle profonde differenze esistenti tra i poteri degli enti locali e regionali dei diversi Stati membri; ritiene nondimeno che tali enti debbano svolgere un ruolo maggiore nel processo di elaborazione dei piani d'emergenza. Le recenti epidemie hanno dimostrato che la loro collaborazione è decisiva per contenere la diffusione del morbo e debellarlo.

## Raccomandazione 6

Allegato XVII Criteri e requisiti applicabili ai piani di emergenza, punto 1.1 (nuovo)

Testo della Commissione	Emendamento del CdR
	(1.1) Vengono adottate disposizioni affinché le autorità nazionali consultino pienamente gli enti locali e regionali sulla messa a punto e sull'attuazione dei piani di emergenza.

*Motivazione*

Il Comitato delle regioni dà atto delle profonde differenze esistenti tra i poteri degli enti locali e regionali dei diversi Stati membri; ritiene nondimeno che tali enti debbano svolgere un ruolo maggiore nel processo di elaborazione dei piani d'emergenza. Le recenti epidemie hanno dimostrato che la loro collaborazione è decisiva per contenere la diffusione del morbo e debellarlo.

## Raccomandazione 7

Allegato XVII Criteri e requisiti applicabili ai piani di emergenza, punto 15 (nuovo)

Testo della Commissione	Emendamento del CdR
	(15) I piani di emergenza devono prevedere strategie per la valutazione dell'impatto dei meccanismi di controllo sull'erogazione di altri servizi pubblici.

*Motivazione*

I piani di emergenza dovrebbero prevedere anche una valutazione d'impatto degli effetti che i controlli producono sull'erogazione di altri servizi pubblici. Nell'ultima epidemia i meccanismi di controllo hanno interessato altri servizi chiave di competenza degli enti locali, quali l'istruzione e i servizi sociali. Questo metodo permetterebbe di mantenere un forte controllo consentendo al contempo alle comunità locali di funzionare e di poter contare su servizi pubblici adeguatamente pianificati.

Bruxelles, 2 luglio 2003.

Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Albert BORE

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni — Attuazione del mainstreaming della dimensione di genere nei documenti di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006»**

(2003/C 256/07)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni — Attuazione del mainstreaming della dimensione di genere nei documenti di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 (COM(2002) 748 def.);

vista la decisione della Commissione europea del 20 dicembre 2002 di consultarlo in materia, a norma dell'articolo 265, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 14 maggio 2002 di incaricare la commissione Politica economica e sociale di elaborare un parere sull'argomento;

visto il proprio progetto di parere (CdR 83/2003 riv.) adottato il 29 aprile 2003 dalla commissione Politica economica e sociale (relatrice: Irene Oldfather, membro del Parlamento scozzese (UK-PSE));

considerando quanto segue:

che i fondi strutturali costituiscono il primo strumento per la ridistribuzione delle risorse all'interno dell'Unione europea e svolgono un ruolo determinante nella lotta al degrado sociale;

che nei programmi dei fondi strutturali occorre potenziare la lotta all'emarginazione sociale per combattere la povertà in Europa, riservando una particolare attenzione alle donne, che rappresentano la maggioranza dei poveri d'Europa;

che il pari accesso di uomini e donne alle risorse dei fondi strutturali costituisce un diritto democratico,

ha adottato all'unanimità il 2 luglio, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003, il seguente parere.

## 1. Osservazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

1.1. si compiace della comunicazione della Commissione, che traccia un quadro completo dei progressi realizzati nell'attuazione del mainstreaming della dimensione del genere nei fondi strutturali, e ne appoggia le raccomandazioni;

1.2. si rallegra dell'opportunità, aperta agli enti locali e regionali, o ai programmi dei fondi strutturali, di promuovere la parità tra i sessi nell'Unione europea;

1.3. condivide la preoccupazione della Commissione circa una presenza equilibrata di uomini e donne negli organi decisionali competenti per l'assegnazione dei fondi strutturali e ritiene che solo un'equa partecipazione di entrambi i sessi alla pianificazione, al processo decisionale e alla valutazione possa garantire alle donne l'accesso alle risorse dei fondi strutturali;

1.4. ritiene che il mainstreaming della dimensione di genere deve essere visto come uno strumento essenziale nella lotta al degrado sociale in Europa, in quanto permette di meglio individuare sacche di emarginazione femminile ancora grandemente diffusa.

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

2.1. chiede che venga riconosciuta l'importanza del ruolo svolto dagli enti locali e regionali nell'attuazione dei fondi strutturali, in particolare nella messa a punto di strategie per lo scambio di buone pratiche che rispondano ai requisiti di tempestività, pragmaticità e accessibilità;

2.2. esorta i dirigenti politici nazionali e locali ad impegnarsi attivamente a favore del mainstreaming della dimensione del genere e a sostenerlo, tenendo presente che per garantirne l'affermazione occorrerà fare uso delle sanzioni;

2.3. propone di applicare misure più sistematiche e radicali, di sviluppare una maggiore competenza specifica in materia e di garantire una valida formazione e una sensibilizzazione continua agli operatori che possono esercitare un'influenza diretta o indiretta sull'efficacia delle varie strategie di attuazione;

2.4. chiede che adeguate risorse siano messe a disposizione del mainstreaming della dimensione del genere e del rafforzamento di capacità richiesto;

2.5. invita a sostenere e a rafforzare le capacità delle organizzazioni che rappresentano prospettive di genere; chiede di informare meglio le piccole organizzazioni attive con le donne sul come attingere ai fondi strutturali e di riservare agli enti locali e regionali un ruolo di sostegno in questo processo;

2.6. raccomanda l'obbligo per i programmi dei fondi strutturali di dimostrare il contributo dato al raggiungimento degli obiettivi della Strategia europea per l'occupazione, in particolare l'obiettivo di Lisbona di portare il tasso di occupazione femminile al 60 % entro il 2010 e quello di Barcellona di garantire delle forme di custodia e assistenza ad almeno il 90 % dei bambini di età compresa tra i tre anni e l'età scolare e ad almeno il 33 % dei bambini al di sotto dei tre anni;

2.7. condivide la preoccupazione della Commissione sulla tendenza dei programmi attuali a rafforzare gli stereotipi legati al genere e chiede che nel quadro del Piano d'azione 2004 vengano commissionati ulteriori lavori per l'approfondimento di questa problematica;

2.8. esorta a una revisione dei programmi degli obiettivi 1 e 2 per rafforzare la portata dei rispettivi interventi per quanto riguarda la parità tra i sessi;

2.9. chiede che per tutti e tre gli obiettivi si elaborino delle valutazioni d'impatto sulla parità tra i sessi a carattere vincolante;

2.10. respinge l'idea che le problematiche riguardanti l'assetto territoriale, come ad esempio gli investimenti in infrastrutture, non influiscano sulla parità fra i sessi e invita perciò ad applicare in modo completo le valutazioni ex ante previste dai regolamenti (articolo 41, paragrafo 2, lettera c));

2.11. richiede che sia fatto uso del gender budgeting nell'elaborazione dei bilanci, a cominciare da quello dell'Unione, in modo da promuovere attivamente la parità tra i sessi;

2.12. esorta ad elaborare programmi specifici più consistenti nell'ambito della dimensione del genere al fine di realizzarne il mainstreaming nei fondi strutturali;

2.13. auspica una maggiore partecipazione da parte di chi conosce le problematiche del genere e della parità tra i sessi, come le ONG femminili e gli esperti delle tematiche del genere, in tutte le fasi della programmazione, dell'attuazione e del monitoraggio; ciò deve avvenire in collaborazione con gli enti locali e regionali, che dispongono della rete di contatti necessari per sostenere tale processo;

2.14. chiede che ogni indagine statistica e/o monitoraggio, realizzati a livello europeo o degli Stati membri, diano i dati disaggregati per genere in modo da meglio conoscere e valutare i reali progressi (o regressi) della parità.

Bruxelles, 2 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Albert BORE

**Parere del Comitato delle regioni in merito al Libro verde «L'imprenditorialità in Europa» e alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Un ambiente migliore per le imprese»**

(2003/C 256/08)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il Libro verde della Commissione «L'imprenditorialità in Europa» (COM(2003) 27 def.) e la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo Un ambiente migliore per le imprese (COM(2002) 610 def.);

viste le decisioni della Commissione europea, in data 2 ottobre 2002 e 8 gennaio 2003, di consultare il Comitato conformemente al disposto dell'articolo 265, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea;

viste le decisioni del suo Presidente, in data 5 agosto 2002 e 21 gennaio 2003, di incaricare la commissione Politica economica e sociale di elaborare un parere su tali tematiche;

visto il parere sulla Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni — Costruire un'Europa imprenditoriale: le attività dell'Unione a favore delle piccole e medie imprese (PMI) (CdR 199/2001 fin) (1);

visto il proprio parere in merito alla Comunicazione della Commissione — Sfide per la politica delle imprese nell'economia fondata sulla conoscenza e alla Proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e della imprenditorialità (2001-2005) (CdR 185/2000 fin) (2);

visto il proprio parere in merito al Rapporto della task force BEST (Business environment simplification — Semplificazione dell'ambiente imprenditoriale) e alla Comunicazione della Commissione — Promuovere spirito imprenditoriale e concorrenzialità — Risposta della Commissione al rapporto e alle raccomandazioni della task force BEST (CdR 387/98 fin) (3);

visto il proprio progetto di parere (CdR 82/2003 riv.), adottato all'unanimità in data 29 aprile 2003 dalla commissione Politica economica e sociale (relatrice: Constance Hanniffy, membro del consiglio della contea di Offaly (IE-PPE));

ha adottato all'unanimità il seguente parere il 2 luglio, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria, svoltasi il 2 e 3 luglio 2003.

## 1. Osservazioni del Comitato delle regioni

*Pubblicazione del Libro verde*

Il Comitato delle regioni

1.1. esprime soddisfazione per la pubblicazione del Libro verde «L'imprenditorialità in Europa», utile iniziativa per porre un nuovo accento sullo sviluppo di una politica integrata in materia di imprenditorialità;

1.2. ritiene che il Libro verde presenti una chiara sintesi delle principali questioni e sfide relative all'importanza dello sviluppo dell'imprenditorialità nell'Unione e giudica che esso

permetterà soprattutto di avviare il dibattito ed un'ampia consultazione tra i responsabili delle relative politiche;

1.3. riconosce che l'imprenditorialità è favorita da numerose politiche, comprese quelle riguardanti lo sviluppo culturale, l'occupazione e la coesione sociale, e che il sostegno per le PMI passa attraverso diversi canali di finanziamento, tra i quali figurano i fondi strutturali, la Carta europea per le piccole imprese e il Programma pluriennale per le imprese e lo spirito imprenditoriale.

*Punti salienti del Libro verde*

Il Comitato delle regioni

1.4. esprime rammarico per il fatto che il Libro verde non abbia sufficientemente messo in risalto il valore del contributo della dimensione locale e regionale allo sviluppo dell'imprenditorialità nell'Unione. A parere del Comitato, bisognerebbe tener conto del sostegno offerto dalle amministrazioni locali e regionali ed anche delle differenze esistenti a livello regionale,

(1) GU C 107 del 3.5.2002, pag. 64.

(2) GU C 22 del 24.1.2001, pag. 10.

(3) GU C 293 del 13.10.1999, pag. 48.

soprattutto nell'ambito dei vari Stati membri, per quanto riguarda il livello di imprenditorialità e la necessità di far fronte ad una serie di debolezze a livello sub-nazionale;

1.5. ritiene che il Libro verde dovrebbe dare maggior enfasi alle cause dei fallimenti delle nuove imprese nonché alle lezioni che se ne possono trarre. In alcune regioni dell'Unione più del 50 % delle nuove imprese falliscono nei quattro anni successivi alla loro creazione;

1.6. considera che sarebbe necessario operare una distinzione sia nel Libro verde che nel processo di consultazione in atto, tra gli obiettivi del Consiglio di Lisbona da un lato (che rappresentano il principale punto di riferimento e richiedono una serie di politiche più immediate ed a breve termine per creare i «circa 15 milioni di posti di lavoro entro il 2010» perseguiti) e gli aspetti più ambiziosi del Libro verde, dall'altro, come la necessità di cambiare le attitudini nei confronti dell'imprenditorialità e dei programmi di educazione imprenditoriale, i quali necessiteranno di almeno una generazione, se non più, per avere effetto e incidere sullo sviluppo delle imprese. Il Comitato ritiene che tale distinzione dovrebbe servire a determinare le priorità per le azioni che devono essere intraprese a livello comunitario ed agli altri livelli;

1.7. valuta che le considerazioni politiche devono tener conto delle differenze tra gli imprenditori piuttosto orientati alla crescita ed all'innovazione, quelli che, proprietari o amministratori di piccole aziende, tendono ad avere un atteggiamento più conservatore e una maggiore riluttanza alla crescita, e infine le imprese caratterizzate da un potenziale di crescita limitato. Il Comitato ricorda di avere già espresso un simile punto di vista nel corso del precedente parere sul Programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (2001-2005);

1.8. prende atto con interesse della comparazione con le esperienze statunitensi ma fa notare che gli Stati Uniti importano una quota significativa di imprenditori in settori fondamentali, come mostra l'esempio degli imprenditori di nazionalità indiana nei settori dell'informatica e delle telecomunicazioni. Il Comitato ritiene pertanto che nel contesto del Libro verde la Commissione dovrebbe trattare anche le tematiche dell'occupazione e dell'immigrazione nell'Unione.

#### *Attuazione della politica per l'imprenditorialità*

##### *Il Comitato delle regioni*

1.9. concorda con la Commissione nel ritenere che delle politiche pubbliche possano contribuire ad incrementare i livelli di attività imprenditoriale, ma desidera sottolineare che

una azione coordinata da parte degli Stati membri, con l'attiva partecipazione delle amministrazioni locali e regionali, avrà un impatto assai superiore a quello di iniziative puramente nazionali;

1.10. ritiene senz'altro che l'attuazione delle politiche volte a promuovere l'imprenditorialità possa venir favorita dallo sviluppo dell'analisi comparativa (benchmarking) e degli scambi di buone prassi. Invita tuttavia a non fare eccessivo affidamento sulla definizione di obiettivi quantificati, allo scopo di individuare più esattamente prestazioni, dato che tale attività potrebbe tradursi in un processo a sé stante, col rischio di far perdere di vista gli obiettivi prioritari;

1.11. esprime soddisfazione per lo sviluppo di un Piano d'azione per l'imprenditorialità. Desidera tuttavia ribadire la necessità di garantire un corretto coordinamento tra i piani nazionali specificatamente incentrati su detto settore e quelli per l'occupazione, che continueranno ad avere una componente relativa all'attività imprenditoriale;

1.12. nota che vi sono senz'altro vantaggi negli scambi delle buone e delle migliori prassi mediante iniziative interregionali e transnazionali, ma ricorda che in molti casi un semplice «scambio» non è sufficiente, i vantaggi reali essendo offerti piuttosto dalle modalità con le quali una determinata pratica viene applicata ed eventualmente adeguata a circostanze diverse.

#### *Ottenerne un ambiente favorevole alle imprese*

##### *Il Comitato delle regioni*

1.13. riconosce che le amministrazioni locali e regionali devono contribuire a creare un ambiente favorevole alle imprese in termini di riduzione degli oneri burocratici e creazione di metodi semplificati di pagamento e amministrazione per via elettronica, offrendo incentivi a livello di fiscalità locale (ad esempio riduzioni delle tariffe e degli oneri), nonché garantendo pari possibilità di accesso agli appalti pubblici per le PMI;

1.14. giudica che l'istruzione e la formazione debbano tendere a sviluppare negli studenti di tutte le discipline la creatività, la flessibilità e l'immaginazione, in quanto qualità cruciali per lo sviluppo dei futuri imprenditori; il Comitato considera nella fattispecie che vadano svolte attività di familiarizzazione già nel ciclo primario e che la formazione imprenditoriale vada integrata anche nell'insegnamento di discipline non apparentate, come le arti, le scienze e le discipline commerciali;

1.15. ritiene altresì che l'offerta di formazione rivolta agli imprenditori debba essere di elevata qualità, flessibile e adeguata alle loro necessità. In tale contesto assume carattere cruciale la questione della competenza, esperienza e formazione dei formatori medesimi, che dovrà venir affrontata da tutti gli Stati membri;

1.16. sottolinea, come già nei precedenti pareri, il ruolo svolto dalle amministrazioni locali e regionali nel garantire un ambiente favorevole per le imprese e nel fornire un sostegno alle esistenti reti di PMI; assicurando informazioni coordinate mediante «sportelli unici», offrendo strutture di sostegno e servizi per gli imprenditori, sviluppando attivamente un impiego innovativo delle tecnologie informatiche per eliminare gli ostacoli allo sviluppo imprenditoriale, promovendo gli esempi imprenditoriali locali coronati da successo per sviluppare la cultura imprenditoriale e partecipando attivamente alla responsabilità sociale ed alle attività socioeconomiche delle imprese;

1.17. osserva che gli strumenti finanziari a carattere locale e regionale rispondono efficacemente alle esigenze delle imprese. Il ruolo delle banche regionali, dei programmi locali per il capitale di rischio, dell'offerta di capitale iniziale di rischio e di altre iniziative locali riveste particolare importanza e deve venir sottolineato. A tale scopo, per migliorare l'aiuto alle PMI, si potrebbe ampliare il sostegno offerto mediante l'articolo 4 del FESR e l'articolo 6 del FSE. Andrebbe anche agevolato l'intervento locale e regionale nel contesto dell'accesso delle PMI ai prestiti della BEI.

1.18. fa notare che il contributo delle amministrazioni locali e regionali nel promuovere la coesione sociale è d'importanza cruciale per creare nuovi imprenditori. Azioni locali finalizzate e destinate ai disoccupati di lunga data, agli anziani, ai giovani, alle donne ed alle minoranze etniche possono permettere ai futuri imprenditori di sviluppare le proprie capacità e potenzialità. L'impiego dell'economia sociale per fornire servizi locali, da parte delle amministrazioni locali e regionali, deve essere rafforzato in quanto strumento per lo sviluppo dell'imprenditorialità.

1.19. incita la Commissione e gli enti locali, regionali e nazionali ad utilizzare l'auto-occupazione come meccanismo di inserimento sociale e lavorativo dei gruppi che presentano difficoltà di inserimento specifiche. A tale scopo sarebbe opportuno creare un programma specifico che agevoli l'avvio di campagne di sensibilizzazione dirette a promuovere l'imprenditorialità in tali gruppi.

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

### Il Comitato delle regioni

2.1. esorta la Commissione ad avviare una campagna di informazione a livello locale e regionale, nell'intera Unione e nei paesi candidati, per promuovere l'interesse dei giovani nella creazione di imprese, esemplificare le migliori prassi a livello locale e regionale ed evidenziare le diverse forme di sostegno disponibili. A parere del Comitato le amministrazioni locali e regionali potrebbero essere interlocutori particolarmente indicati e disponibili nel contesto di una simile campagna;

2.2. propone che una componente essenziale del piano d'azione per l'imprenditorialità sviluppi una impostazione inter-funzionale, creando una collaborazione tra aziende, settore dell'istruzione ed altri interlocutori, comprese le amministrazioni locali e regionali, e mettendo in relazione il capitale con le idee e gli innovatori con le imprese, mediante meccanismi di sostegno creativi e flessibili;

2.3. raccomanda di rivolgere particolare attenzione alle difficoltà che incontrano le donne, le minoranze etniche e gli anziani nella creazione di imprese;

2.4. propone che l'imprenditorialità e le politiche a favore di R & S, innovazione e concorrenza siano collocate al centro del dibattito sul futuro della politica regionale dell'Unione e dei fondi strutturali dato che questi ultimi ne hanno facilitato la messa in opera. Il Comitato tuttavia si rammarica che i fondi strutturali non rappresentino una parte significativa della struttura di sostegno per le PMI, soprattutto visto che in parecchie regioni periferiche dell'Unione le PMI continuano ad incontrare difficoltà in termini di accesso ai mercati, alle tecnologie della comunicazione, al know-how d'impresa ed ai servizi specializzati di sostegno;

2.5. ritiene che i rapporti BEST e la Carta europea per le piccole imprese, con gli impegni che contiene, saranno strumenti validi per agevolare gli sforzi dei paesi candidati volti a conseguire un ambiente favorevole alle imprese. Chiede pertanto alla Commissione di condurre un'analisi comparativa a livello locale e regionale per evidenziare le prassi migliori e fornire una serie di modelli che possano venir adeguati alle condizioni dei paesi candidati;

2.6. esorta la Commissione ad elaborare una comunicazione che illustri il ruolo delle amministrazioni locali e regionali ed identifichi le sfide in ambito di politica imprenditoriale, evidenziando in tal modo l'importanza della dimensione locale e regionale nella politica a favore dell'imprenditorialità e delle imprese;

2.7. incoraggia la Commissione a promuovere azioni di sostegno alle imprese ed altre reti strutturali a livello regionale per fornire agli imprenditori che si trovano nella fase iniziale un accesso a forme specifiche e personalizzate di know-how aziendale. Il Comitato auspicherebbe che venissero avviate ulteriori iniziative nei settori della formazione di alto livello per i formatori, dei sistemi per conferire riconoscimenti a livello regionale, delle relazioni tra le scuole e le imprese a livello locale e del partenariato tra gruppi regionali di imprese, università ed istituti di ricerca;

2.8. evidenzia l'importanza del sostegno esterno per trasformare idee innovative in aziende commerciali, offrendo informazioni coordinate e facilmente accessibili circa i servizi disponibili di sostegno alle imprese, con possibilità d'accesso a consulenze indipendenti, monitoraggio, messa in rete e partenariato allo scopo di minimizzare le possibilità d'insuccesso ed evitare inutili ritardi e frustrazioni. Al momento la maggior parte di tali servizi può venir fornita da una serie di agenzie, che è opportuno vengano sostenute in misura ancor maggiore, ma continua ad esservi ampio margine, in termini di coordinamento, per le amministrazioni locali e regionali. Il Comitato sottolinea quindi l'opportunità che siano ulteriormente incrementate e sostenute finanziariamente iniziative quali gli incubatori d'impresa, l'assistenza e forme di tutoraggio per i giovani imprenditori.

2.9. apprezzerebbe lo sviluppo di un programma specifico di sostegno alle amministrazioni locali e regionali per incoraggiare le connessioni e la messa in rete delle imprese, sia tra loro che con le università ed istituti di ricerca locali, le aziende e i servizi di consulenza aziendale. In tale ambito chiede inoltre misure di sostegno per facilitare gli scambi e le possibilità di tirocinio per imprenditori ed imprenditori potenziali allo scopo di permetter loro di acquisire un'esperienza diretta delle migliori prassi, di studiare i nuovi mercati, di accedere al materiale di base, approfondire le conoscenze linguistiche e sviluppare le altre competenze professionali;

2.10. esprime soddisfazione per l'accelerazione nell'attuazione delle misure volte ad incoraggiare l'attività imprenditoriale e delle azioni volte a colmare gli scarti tra Stati membri e regioni a livello di prestazioni, ma invita alla cautela riguardo

all'imposizione di un numero eccessivo di obiettivi quantitativi, dato che ciò comporterà inevitabili oneri burocratici aggiuntivi;

2.11. consiglia di sviluppare un pacchetto migliore e più completo di parametri statistici che permetta di affinare l'analisi delle tendenze in atto nel settore delle PMI, dato che la maggior parte degli studi comparativi hanno un taglio nazionale o riguardano tendenze generali quali il numero di imprese di nuova creazione o di fallimenti. Il Comitato ritiene che tali statistiche dovrebbero permettere una miglior comparazione a livello regionale, raffrontando anche le percentuali di occupati dei due sessi e il grado di coinvolgimento delle minoranze etniche;

2.12. chiede alla Commissione di sfruttare al massimo le sinergie tra la Strategia europea per l'occupazione ed il Piano d'azione per l'imprenditorialità. Desidera inoltre incoraggiare la Commissione a seguire l'esempio della suddetta strategia e dei suoi orientamenti, e sottolinea nella fattispecie l'enfasi che tali orientamenti assegnano sempre più frequentemente alla dimensione locale e regionale<sup>(1)</sup>;

2.13. sottolinea la necessità di differenziare i diversi tipi d'imprese, a seconda delle loro dimensioni, e di operare una distinzione tra i nuovi imprenditori e le imprese esistenti nell'elaborare il piano d'azione per l'imprenditorialità. A tale proposito chiede un miglioramento del quadro normativo riguardante le PMI, che tenga conto in particolare delle distinzioni suddette nel contesto del diritto delle società e incoraggia inoltre l'imprenditorialità mediante adeguate politiche fiscali e tributarie;

2.14. auspica un riesame delle fonti di finanziamento esistenti per la creazione di nuove imprese, ed in particolare la disponibilità di capitale ad alto rischio, allo scopo di identificare le carenze e le prassi migliori a livello di finanziamento. Esorta infine la Commissione a garantire un'impostazione coordinata delle politiche comunitarie e dei vari canali di finanziamento esistenti.

(1) Comunicazione della Commissione «Agire a livello locale in materia di occupazione — Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione» (COM(2000) 196 def.).

Bruxelles, 2 luglio 2003.

Il Presidente  
del Comitato delle regioni

Albert BORE

**Parere di prospettiva del Comitato delle regioni sul tema «Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali»**

(2003/C 256/09)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il Libro bianco sulla governance europea, che la Commissione europea ha presentato nel 2001 e nel quale si invita il Comitato delle regioni a «svolgere un ruolo maggiormente proattivo nell'elaborazione delle politiche, per esempio preparando relazioni preliminari, in anticipo rispetto alle proposte della Commissione»;

visto il Protocollo di cooperazione del settembre 2001 tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, che «incoraggia l'elaborazione di documenti strategici del Comitato delle regioni che fanno il punto sugli argomenti che [la Commissione] considera importanti, laddove tali "rapporti di prospettiva" approfondiscono l'analisi dei problemi esistenti in settori per i quali il Comitato delle regioni dispone sul campo di mezzi di informazione adeguati»;

vista la lettera del 10 settembre 2002 in cui il commissario de Palacio «propone al Comitato delle regioni di predisporre i rapporti di prospettiva e d'impatto e i pareri di prospettiva elencati in allegato»;

vista la lettera di consultazione del commissario Barnier al Presidente BORE del 23 luglio 2002, in cui si chiede il parere del Comitato delle regioni sull'attuazione dei programmi finanziati dai fondi strutturali e in particolare su come si potrebbe semplificare la gestione della politica di coesione dopo il 2006 (articolo 265, primo comma);

visto il proprio parere del 15 maggio 2002 in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari destinati a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci (COM(2002) 54 def. — 2002/0038 (COD)) (CdR 103/2002 fin) (¹);

visto il proprio progetto di parere del 9 aprile 2003 sul tema La coesione territoriale (CdR 388/2002 fin),

visto il progetto di parere di prospettiva (CdR 393/2002 riv.) adottato il 30 aprile 2003 dalla commissione Politica di coesione territoriale (relatore Bob Verburg, vicegovernatore della provincia del Noord-Holland (NL-PPE)),

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 2 luglio), il seguente parere di prospettiva.

**INTRODUZIONE**

Nella sua lettera del 10 settembre 2002, il commissario Loyola de Palacio chiedeva al CdR di elaborare un parere di prospettiva sulle capacità aeroportuali degli aeroporti regionali. Il presente documento espone la posizione del Comitato sullo sviluppo degli aeroporti regionali in Europa, nel quadro più generale delle capacità aeroportuali complessive. La Commissione europea dovrebbe poter avvalersi del parere del Comitato quando elaborerà, alla fine del 2003, una comunicazione sulla capacità aeroportuale europea. Il Comitato desidera sottolineare gli argomenti che richiedono particolare attenzione, perché rivestono una specifica importanza regionale o perché le regioni hanno delle competenze dirette in materia.

Prendendo spunto dalla lettera del commissario, il presente parere di prospettiva affronta le seguenti questioni:

- quali fattori incoraggiano le compagnie aeree a servirsi di aeroporti regionali?
- Per quanto riguarda la specializzazione dell'attività: cosa possono attendersi le regioni dalla specializzazione del loro aeroporto in un segmento specifico del mercato (compagnie aeree a basso costo, trasporto merci ecc.) e quali sono i requisiti preliminari per uno sviluppo ulteriore?
- Impatto socioeconomico degli aeroporti regionali: come convertire un'attività specifica come il trasporto aereo in una spinta economica per l'intera regione? Come creare occupazione e ricchezza senza mettere a rischio la qualità della vita?

(¹) GU C 278 del 14.11.2002, pag. 15.

- Il ruolo degli aeroporti regionali nei sistemi intermodali: come evitare la congestione a terra nelle zone circostanti gli aeroporti? È prevedibile che gli aeroporti regionali vengano integrati in un più ampio sistema di trasporto intermodale?
- Le caratteristiche finanziarie degli aeroporti regionali: come affrontare la questione della redditività, riconoscendo al tempo stesso che in alcuni casi il mantenimento di servizi a basso profitto nelle regioni periferiche riveste un interesse generale?

Il presente documento è strutturato in quattro sezioni, ognuna corredata dalle relative conclusioni. La prima sezione riguarda l'esigenza di definire gli aeroporti regionali per individuare meglio il campo di azione delle nuove politiche. La seconda si occupa dell'interazione tra le regioni e i rispettivi aeroporti, concentrandosi in particolare su tre aspetti: accessibilità della regione, competitività della regione e effetti esterni dell'attività del settore. La terza esamina il ruolo potenziale degli aeroporti regionali in varie politiche dell'Unione europea, come ad esempio quelle relative alle reti transeuropee, alla capacità aeroportuale europea e al trasporto intermodale. L'ultima sezione riguarda la situazione degli aeroporti regionali nell'ambito del mercato interno e l'esigenza di informazioni finanziarie sugli aeroporti. Il parere contiene inoltre un documento informativo di carattere generale e i risultati di un sondaggio.

## IL PUNTO DI VISTA DEL COMITATO DELLE REGIONI

### 1. Come definire gli aeroporti regionali?

Nell'ambito della discussione in merito alla capacità degli aeroporti europei occorre esaminare il ruolo degli aeroporti regionali. Il Comitato ritiene che la relazione tra nodi centrali (hub) e aeroporti regionali faccia parte del problema della capacità.

Occorre pertanto elaborare una definizione più chiara, valida per tutta Europa, della nozione di aeroporto regionale. Il Comitato raccomanda di adottare una definizione che non si limiti alle cifre relative al traffico, ma si basi invece su un esame accurato delle funzioni economiche e territoriali degli aeroporti nelle rispettive aree.

Al momento attuale non esiste una definizione generalmente riconosciuta e accettata del concetto di aeroporto regionale. Sebbene si possa fare riferimento alle cifre relative al numero di passeggeri e ad altri dati sul traffico, occorre nondimeno che la definizione tenga conto di ulteriori criteri, quali:

- le connessioni con aeroporti nazionali, comunitari e non comunitari. Ciò fornirebbe un punto di vista utile circa il ruolo di collegamento svolto dall'aeroporto. L'aeroporto contribuisce a collegare la regione con il resto del mondo?

- Rapporto tra passeggeri in arrivo e in partenza e passeggeri in transito. Tale valore indica se l'aeroporto rappresenta solo un luogo di transito per passeggeri, merci e ricchezza o piuttosto un reale elemento di collegamento.
- Altri criteri, meno quantificabili. Occorre per esempio tener conto delle aree periferiche, insulari o scarsamente popolate dell'UE e dei paesi candidati. Si è detto che dovrebbe essere possibile effettuare nell'arco di un giorno un viaggio di andata e ritorno tra qualsiasi regione dell'UE e i principali centri economici, politici e di ricerca dello stesso Stato membro o dell'UE. Per numerose regioni periferiche ciò vuol dire che occorrono buoni collegamenti aerei. L'attuale classificazione sottovaluta la funzione di pubblico servizio degli aeroporti regionali in quanto unico collegamento della regione con il resto dell'UE e del mondo. La nuova definizione degli aeroporti regionali dovrebbe essere abbastanza ampia da tener conto di tali considerazioni.

### Conclusione:

La futura comunicazione della Commissione in merito alla capacità aeroportuale in Europa dovrebbe definire degli orientamenti politici per lo sviluppo degli aeroporti regionali. Pertanto la Commissione dovrà fornire una definizione degli aeroporti regionali. Il Comitato ritiene che tale definizione dovrebbe basarsi su un'analisi non soltanto del traffico (volume e ripartizione) ma anche delle funzioni svolte dalla vasta gamma di aeroporti regionali.

### 2. Interazione tra le regioni e i loro aeroporti: gli aeroporti nella prospettiva regionale

#### 2.1. Accessibilità della regione

Gli aeroporti regionali sono una risorsa per le rispettive regioni: essi consentono un accesso più rapido e più semplice ai centri principali dell'UE e del resto del mondo. Inversamente, costituiscono importanti punti di accesso alle regioni, specialmente a quelle periferiche, altrimenti isolate. Si è detto che ai fini della coesione economica e sociale dell'UE dovrebbe essere possibile effettuare nell'arco di un giorno un viaggio di andata e ritorno da un qualsiasi punto dell'UE a uno dei principali centri economici, politici e di ricerca dello stesso Stato membro o dell'UE. Ciò è particolarmente importante per le regioni insulari, per quelle dell'Europa centrorientale e per quelle periferiche. L'accessibilità di tali regioni dipende dagli aeroporti regionali. Ma ormai tutte le regioni europee sentono l'esigenza di essere facilmente accessibili e di avere collegamenti efficienti con le altre regioni.

## 2.2. Competitività della regione

La presenza di un aeroporto in una determinata regione costituisce per le imprese un incentivo a insediarsi nella regione. Le imprese di nuova costituzione tengono conto dell'accessibilità ai fini della scelta del luogo di insediamento; quelle esistenti possono sviluppare la propria quota di mercato grazie alla possibilità di raggiungere altre zone dello Stato membro, dell'UE e del mondo. Gli aeroporti regionali contribuiscono di per sé alla competitività generale dell'UE e allo sviluppo economico delle regioni.

Le regioni possono inoltre contribuire a rendere economicamente sostenibile la gestione dell'aeroporto. Orientativamente, perché sia garantita la redditività di un aeroporto occorre che vi transitino circa un milione e mezzo di passeggeri all'anno (<sup>(1)</sup>) salvo che nel caso degli aeroporti riconvertiti. Molti aeroporti regionali sono, nel migliore dei casi, solo marginalmente redditizi, spesso i loro bilanci sono in perdita. Va inoltre ricordato che un aeroporto rappresenta un investimento a lungo termine (20-25 anni). La redditività di un aeroporto regionale cresce quando è possibile incoraggiare l'insediamento di attività commerciali nei dintorni. Le regioni possono favorire questo processo.

Il Comitato è consapevole del fatto che per gli aeroporti riconvertiti devono valere regole speciali. Si tratta di aeroporti precedentemente utilizzati per scopi militari, che vengono adibiti a nuove funzioni dopo il ritiro delle unità militari. La cessazione delle attività militari comporta spesso per le relative regioni problemi occupazionali e strutturali. Questi problemi possono essere controbilanciati utilizzando le infrastrutture aeroportuali in buono stato come nodi di trasporto per uso civile. Occorrono però talvolta misure supplementari, ad integrazione di quelle esistenti, in materia di aeroporti regionali.

## 2.3. Effetti esterni

Anche gli aeroporti regionali, come quelli più grandi, devono adeguarsi all'ambiente circostante. Gli effetti esterni negativi vanno ridotti al minimo, adeguandosi alle disposizioni dell'UE. L'impatto ambientale esterno dell'attività degli aeroporti regionali riguarda:

- rumore in quota e a terra,
- qualità dell'aria,
- sicurezza esterna,

- congestione delle vie di trasporto a terra,
- ecologia, paesaggio, geologia, idrogeologia, risorse idriche e gestione energetica.

Vari studi hanno mostrato che il disagio che le emissioni sonore degli aerei provocano agli abitanti della zona circostante l'aeroporto cresce in maniera esponenziale col crescere del numero di aerei in arrivo e in partenza. D'altro canto il numero di cittadini coinvolti è minore nel caso di un aeroporto regionale rispetto a un hub. Pertanto i movimenti degli aerei negli aeroporti regionali causano meno disagi che negli hub. I disagi causati dal rumore possono essere ridotti grazie a varie misure di limitazione del rumore, quali procedure adeguate di volo, limitazioni delle operazioni a terra, limitazioni dei voli notturni e misure adeguate di assetto territoriale.

Le emissioni degli aerei e quelle dei veicoli in arrivo e in partenza (per lo più automobili) hanno un effetto negativo sulla qualità dell'aria nei dintorni degli aeroporti. Per quanto riguarda le emissioni degli aerei, si può tentare di incoraggiare le compagnie aeree ad utilizzare aerei migliori, per mezzo di diritti aeroportuali differenziati o di tasse sulle emissioni. Le emissioni dei veicoli a terra possono essere ridotte migliorando la qualità dei trasporti pubblici diretti all'aeroporto o anche facendo dell'aeroporto un nodo di trasporto intermodale.

I cittadini che abitano nelle vicinanze di un aeroporto sono inoltre esposti a dei rischi esterni. Eventuali incidenti gravi nelle zone circostanti l'aeroporto causano panico e aumentano il grado di inquinamento. Per gli aeroporti regionali è essenziale, anche se costoso, mantenere un efficace servizio antincendio. In particolare gli aeroporti in cui transitano bireattori di grandi dimensioni devono predisporre una copertura antincendio completa. Quando l'adozione di misure ambientali, ad esempio dirette a ridurre le emissioni sonore, compromette la sicurezza, tali misure vanno abrogate. La sicurezza è sempre prioritaria. Occorre dunque stabilire e mantenere un equilibrio adeguato delle misure intese a ridurre l'impatto ambientale dell'aeroporto.

*Conclusione:*

In considerazione degli effetti esterni, reali o potenziali, degli aeroporti regionali, occorre valutare in modo identico tutti gli aeroporti dell'UE per quanto riguarda le ripercussioni ambientali generali, tenendo conto delle condizioni specifiche di carattere ecologico, topografico, nonché relative all'assetto territoriale e alla politica di localizzazione. Il Comitato accoglie con favore le iniziative dell'UE intese ad elaborare orientamenti sulle emissioni sonore degli aeroporti (Lden, Lnigh). Bisogna prevenire e evitare il dumping ambientale, che consiste nel non rispettare a livello locale gli orientamenti e le norme sul rumore, le emissioni e la sicurezza esterna.

(<sup>1</sup>) Calcoli basati su Airport Business Model (RAND Europe 2003).

### 3. Aeroporti regionali: migliorare la capacità del sistema aeroportuale europeo

#### 3.1. Capacità aeroportuale

Mentre gli aeroporti regionali presentano un eccesso di capacità in termini di spazio e di utilizzazione delle piste, gli hub e gli aeroporti nazionali spesso non hanno la possibilità di crescere. Tuttavia fintantoché le principali compagnie aeree continueranno la loro strategia basata su reti a stella (hub and spoke) questo apparente paradosso non avrà soluzioni. Alcune compagnie aeree manifestano adesso l'intenzione di esaminare il ruolo complementare del traffico porta a porta.

Il traffico porta a porta può essere sviluppato negli aeroporti regionali. Recentemente ciò si è evidenziato nel caso delle compagnie aeree a basso costo, ma questo non è l'unico settore che può beneficiare di questo tipo di rotte. Le regioni e le compagnie aeree dovrebbero lavorare insieme per trovare l'equilibrio tra il traffico porta a porta e il traffico a stella, individuando i potenziali flussi di traffico che potrebbero transitare per gli aeroporti regionali senza passare per un hub. Il Comitato sostiene pertanto l'opportunità di una cooperazione tra le linee aeree, i singoli aeroporti e le amministrazioni locali. Non ritiene che occorra un quadro giuridico formale, bensì piuttosto uno scambio di buone prassi.

Alcuni aeroporti regionali hanno o possono espletare un ruolo nella riduzione della congestione dei principali hub d'Europa. Le infrastrutture degli aeroporti regionali dovrebbero essere realizzate nell'ottica dei sistemi aeroportuali. Ciò vale a dire che gli oneri di una minore congestione vengono condivisi tra gli aeroporti interessati all'interno del sistema.

#### 3.2. Gli aeroporti regionali nelle reti transeuropee

Gli aeroporti regionali contribuiscono alla congestione degli aeroporti principali, ma possono anche ridurla se il traffico si svolge attraverso essi grazie a degli itinerari porta a porta o per mezzo di altre strategie di trasporto intese a migliorare la loro accessibilità. Il Comitato non ritiene che il trasferimento di passeggeri dagli hub al trasporto su strada costituisca una soluzione al problema della congestione. L'unico risultato sarebbe un incremento del traffico a terra e quindi dell'inquinamento atmosferico e del rumore. Il Comitato invita invece gli Stati membri a considerare la questione alla luce delle reti transeuropee. Ciò può essere fatto nei seguenti modi:

- includendo gli aeroporti regionali nella pianificazione aeroportuale al fine di ridurre la congestione negli aeroporti principali. È un'opzione per il traffico in arrivo negli hub, che può essere deviato sugli aeroporti regionali

che non sono ad una distanza tale dall'hub da giustificare la presenza di un treno ad alta velocità. In questo contesto è preferibile incoraggiare il traffico porta a porta, quando i relativi flussi siano sufficienti ad alimentare questo tipo di connessione. Alcune compagnie hanno già iniziato a valutare questa possibilità. Questo tipo di itinerario può comportare dei risparmi energetici grazie all'uso di aeroporti nei quali il traffico è minore e pertanto più rapido, favorendo inoltre la regione interessata grazie ad un aumento della sua accessibilità;

- includendo gli aeroporti regionali in accordi bilaterali per il trasporto aereo. In alcuni casi il traffico negli hub viene ridotto grazie ad accordi bilaterali. Gli accordi «Open Skies» aprono gli aeroporti regionali al traffico intercontinentale; questo principio dovrebbe essere applicato ulteriormente in nuovi accordi bilaterali tra Stati membri e paesi terzi;
- modificando le reti ferroviarie transeuropee al fine di migliorare i collegamenti tra il territorio e i principali hub.

#### 3.3. Intermodalità

Gli aeroporti regionali sono per la maggior parte siti in prossimità di autostrade, solo pochissimi sono dotati di collegamenti ferroviari. Allo stato attuale sarebbe poco realistico proporre che tutti gli aeroporti regionali venissero dotati di buoni collegamenti ferroviari. Tuttavia, l'accesso agli aeroporti regionali può essere migliorato grazie ad altri mezzi di trasporto pubblico che assicurino i collegamenti con la stazione ferroviaria più vicina. Punti forti di molti aeroporti regionali sono la facilità di accesso stradale e la disponibilità di parcheggi a prezzi ragionevoli. Le sfide che si pongono attualmente alle amministrazioni locali responsabili della pianificazione territoriale ed ai gestori degli aeroporti sono le seguenti:

- nella misura del possibile, collegare la regione per mezzo di treni ad alta velocità al più vicino hub;
- collegare l'aeroporto regionale ad un sistema di trasporti pubblici efficiente articolato su tutto il territorio. Quando un aeroporto si espande, è essenziale pianificare misure di trasporto adeguate al fine di ridurne la dipendenza dai veicoli privati e dai taxi. Appositi collegamenti con autobus urbani e pullman costituiscono un requisito minimo. Il Comitato invita i datori di lavoro le cui aziende sono ubicate negli aeroporti o nei loro dintorni a studiare le modalità di trasporto dei dipendenti al fine di ricorrere per quanto possibile, e con l'aiuto delle amministrazioni locali, a soluzioni compatibili con l'ambiente: trasporti pubblici, bicicletta, spostamenti a piedi e uso in comune di autovetture private;

- occuparsi della questione dei trasporti di merci e delle spedizioni espresse per via aerea curandone l'inoltro verso piattaforme efficienti.

*Conclusione:*

Nel contesto degli aeroporti regionali l'intermodalità comporta, oltre alla connessione con le autolinee internazionali: efficienti connessioni ferroviarie ad alta velocità con il più vicino hub, laddove ciò sia possibile, un uso adeguato dei trasporti pubblici e la risoluzione dei problemi connessi alle merci in arrivo nella regione per via aerea.

**3.4. Specializzazione degli aeroporti regionali su un mercato di nicchia: una chiave per lo sviluppo della regione?**

Gli aeroporti regionali svolgono tradizionalmente le seguenti attività:

- servizio di linea passeggeri
- voli charter
- aerotaxi (aviazione generale)
- trasporto (espresso) merci
- scuole di volo e addestramento
- manutenzione di aeromobili.

Di recente alcuni aeroporti regionali si sono concentrati su uno specifico settore di attività. Un aeroporto regionale si può dedicare in modo specifico a uno o più dei seguenti campi<sup>(1)</sup>.

- Settore commerciale
  - aeroporto a traffico commerciale
  - aeroporto con parco commerciale
  - parco commerciale con pista
- Settore trasporto merci
  - scalo aeroportuale merci
  - aeroporto inserito in un sistema combinato di trasporto aereo e su strada
  - base operativa di trasporto integrato
- Settore ricreativo
  - operazioni a basso costo
  - terminale aria-strada (anche autobus)
  - aeroporto ricreativo

- Altri
  - piattaforma intermodale
  - centro di manutenzione e di addestramento.

La specializzazione può essere coronata dal successo. Vi sono comunque talune questioni da chiarire sotto il profilo regionale:

- lo sviluppo di mercati di nicchia nel settore dell'aviazione costringe i gestori dell'aeroporto e le pubbliche amministrazioni a riflettere sul ruolo che il loro aeroporto può svolgere nell'ambito di mercati globali. La specializzazione impedisce all'aeroporto di sviluppare altre funzioni? L'infrastruttura necessaria non è la stessa per tutte le specializzazioni (la movimentazione di merci è una cosa ben diversa dalle scuole di volo). L'obiettivo è che gli aeroporti e le rispettive regioni riescano a far fronte all'instabilità di tali mercati, sfruttandone tutte le opportunità. Occorre inoltre vedere se a lungo termine i costi di esercizio e di potenziamento di questi aeroporti specializzati si riflettono sulle tasse a carico degli utenti. Laddove ciò non avvenisse si metterebbero a rischio la sopravvivenza e la capacità di crescita degli aeroporti regionali dando inoltre adito a discussioni sulle distorsione dei mercati e i vantaggi competitivi illeciti.

Nel caso di alcuni aeroporti molto piccoli (principalmente di tipo E<sup>(2)</sup>) la chiusura è sembrata una soluzione più realistica della specializzazione. Il valore del terreno era superiore a quello della specializzazione proposta. Stando alle tendenze attuali, la specializzazione si è limitata in questi ultimi tempi ai voli di linea a basso costo e al trasporto merci. La specializzazione nelle rimanenti categorie è difficile a causa della discontinuità del volume di affari nel corso dell'anno. I voli charter hanno un andamento stagionale; l'aviazione generale è soggetta a variazioni difficili da prevedere, il trasporto merci viene effettuato solo su richiesta. Le scuole di volo e le strutture di manutenzione non generano di solito una quantità adeguata di diritti aeroportuali. Sebbene in alcuni aeroporti, grazie alla specializzazione, si sia riusciti a recuperare le spese di investimento, occorre cautela dinanzi all'instabilità dei mercati. I progetti delle amministrazioni locali relativi agli aeroporti devono essere a lungo termine e devono tenere conto dell'avvenire dell'aeroporto, che si tratti di crescita o di crisi economica, così come della possibilità di cambio di specializzazione. Le regioni devono seguire la specializzazione dell'aeroporto con misure attive di sviluppo economico nella zona circostante.

*Conclusione:*

Solo pochi aeroporti regionali possono fruire della specializzazione, che richiede un'infrastruttura specifica e la disponibilità di manodopera qualificata a livello locale. I fattori esterni variano in funzione delle scelte operate. La specializzazione può essere considerata soltanto un punto di partenza per l'ulteriore sviluppo economico della regione e necessita un'attenta pianificazione nelle zone circostanti all'aeroporto.

<sup>(1)</sup> BCI, Regional Economic Functions of Regional Airports (Funzioni economiche regionali degli aeroporti regionali) (1999).

<sup>(2)</sup> Per le categorie di aeroporti vedere l'Allegato 1.

#### 4. Mercato interno

##### 4.1. Proprietà degli aeroporti e trasparenza della loro situazione finanziaria

In Europa vi sono vari regimi di proprietà e di controllo degli aeroporti. Per quanto riguarda la proprietà, si riscontrano i seguenti modelli:

- in alcuni paesi (Finlandia, Svezia, Norvegia, Spagna e Portogallo), tutti gli aeroporti sono controllati da un'organizzazione di diritto pubblico, cosa che consente di mettere in comune le risorse e di bilanciare il finanziamento degli aeroporti in perdita attraverso i ricavi degli aeroporti redditizi;
- alcuni importanti hub europei controllano uno o più aeroporti regionali;
- amministrazioni locali regionali;
- organizzazioni semi-private (ad esempio camere di commercio);
- imprese private.

La varietà di regimi di proprietà degli aeroporti europei rende difficile comparare la loro situazione finanziaria. Le amministrazioni regionali devono avere accesso alle informazioni riguardanti la situazione finanziaria dell'aeroporto, in modo da poter elaborare dei piani regionali di sviluppo adeguati. Ciò è impossibile qualora uno stesso operatore gestisca vari aeroporti e pubblichi solo un bilancio consolidato relativo a tutti gli aeroporti che fanno parte della sua rete. Le regioni devono ricevere le informazioni finanziarie pertinenti considerati i finanziamenti incrociati. Il Comitato chiede alla Commissione di sviluppare per questi dati un quadro che tenga conto delle esigenze di riservatezza dei dati aziendali. Tale finanziamento incrociato dovrebbe essere ammesso solo in favore di aeroporti in difficoltà quando sia di pubblico interesse, o quando non siano disponibili fonti alternative di finanziamento.

##### 4.2. Definire il partenariato tra amministrazioni pubbliche e gestori

Il Comitato riconosce l'importanza degli aeroporti regionali per lo sviluppo delle regioni. Quando si procede ad una valutazione del valore aggiunto di un aeroporto occorre tenere presente, oltre ai redditi d'esercizio, anche l'occupazione legata a tale aeroporto, l'attività economica che esso genera, la sua importanza ai fini dell'attività economica e dell'accessibilità della regione. Il Comitato sottolinea che solo in determinate circostanze può essere concesso un sostegno a carico delle

finanze pubbliche. Lo sviluppo dell'infrastruttura relativa all'accessibilità e degli spazi verdi è in linea di principio un compito pubblico.

Conclusione:

Il Comitato è consapevole del fatto che in determinati casi gli aeroporti hanno bisogno di uno specifico sostegno pubblico per poter operare. Tuttavia tale sostegno può essere fornito solo in circostanze specifiche. Il Comitato invita i gestori degli aeroporti e le amministrazioni pubbliche nel cui territorio si trova un aeroporto a effettuare scambi di informazioni su come raggiungere un buon equilibrio tra reddito d'esercizio e investimenti (compreso il sostegno pubblico). Ritiene che un partenariato innovativo tra amministrazioni pubbliche e aeroporti regionali potrebbe favorire la nascita di nuovi redditi in settori quali la ristorazione e favorire una commercializzazione congiunta della regione.

#### RACCOMANDAZIONI DEL COMITATO DELLE REGIONI

1. Il Comitato chiede alla Commissione di elaborare una definizione degli aeroporti regionali. Ritiene che tale definizione dovrebbe basarsi sull'analisi non soltanto del traffico (volume e ripartizione) bensì anche delle funzioni svolte dall'ampia gamma di aeroporti regionali esistenti.

2. Il Comitato raccomanda alla Commissione di promuovere la cooperazione e la collaborazione tra tutti i soggetti interessati dallo sviluppo aeroportuale, in particolare ai fini dell'elaborazione dei piani di sviluppo economico regionale. Non ritiene che occorra un quadro giuridico formale, bensì piuttosto uno scambio di buone prassi. I piani di sviluppo forniranno il contesto necessario affinché l'aeroporto si sviluppi e promuova di conseguenza la competitività della regione e dell'UE in generale. Il Comitato chiede alla Commissione di promuovere degli studi in merito agli aeroporti regionali e al loro ruolo nella regione e nell'infrastruttura dei trasporti europei.

3. In considerazione degli effetti esterni, reali o potenziali, degli aeroporti regionali, occorre valutare in modo identico tutti gli aeroporti dell'UE per quanto riguarda le ripercussioni ambientali generali, tenendo conto delle condizioni specifiche di carattere ecologico, topografico, nonché relative all'assetto territoriale e alla politica di localizzazione. Il Comitato accoglie con favore le iniziative dell'UE intese ad elaborare orientamenti sulle emissioni sonore degli aeroporti (Lden, Lnigh). Bisogna prevenire e evitare il dumping ambientale, che consiste nel non rispettare a livello locale gli orientamenti e le norme sul rumore, le emissioni e la sicurezza esterna.

4. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe esaminare il possibile ruolo degli aeroporti regionali al fine di ridurre la congestione nei principali hub europei. Invita la Commissione a incoraggiare l'uso di treni ad alta velocità per gli spostamenti dagli aeroporti regionali che si trovano vicino a degli hub. Per gli aeroporti che si trovano a distanza maggiore dagli hub, il Comitato raccomanda di promuovere strategie innovative di trasporti porta a porta. È inoltre favorevole all'ottimizzazione delle reti ferroviarie transeuropee e delle autolinee internazionali, ai fini di un migliore collegamento tra gli aeroporti principali e il loro territorio di competenza.

5. Invita gli Stati membri ad affrontare attraverso le reti transeuropee il problema della congestione delle rotte aeree e dei trasporti terrestri. Propone di inserire gli aeroporti regionali in un sistema aeroportuale europeo al fine di ridurre la congestione degli aeroporti principali. Inoltre gli Stati membri dovrebbero valutare possibili miglioramenti dei collegamenti ferroviari tra i principali hub e il territorio.

6. Il Comitato ritiene che occorra migliorare l'intermodalità e la mobilità anche nelle regioni servite da un aeroporto regionale. Ciò significa che bisogna affrontare la questione dei trasporti merci e delle spedizioni rapide grazie a piattaforme efficienti e migliorando quando possibile i collegamenti. Significa anche collegare l'aeroporto regionale ad un sistema efficiente di trasporti pubblici attraverso tutto il territorio di pertinenza. Il Comitato chiede pertanto alla Commissione di incoraggiare le pubbliche amministrazioni, i datori di lavoro, i gestori e quanti conducono attività economiche negli aeroporti e intorno ad essi, a collaborare alla definizione e all'attuazione di piani di trasporto basati su tutti i modi di trasporto, compresi i trasporti pubblici, gli spostamenti in bicicletta o a piedi e l'uso in comune di automobili.

7. Il Comitato è consapevole delle nuove tendenze nel settore dell'aviazione, che fanno sì che alcuni aeroporti si specializzino in un determinato segmento del mercato. Suggerisce tuttavia alla Commissione di tenere conto dell'instabilità di tali mercati quando definirà gli orientamenti sulla capacità aeroportuale europea. Sottolinea che la specializzazione può essere considerata solo come punto di partenza per l'ulteriore

sviluppo economico della regione e richiede un'attenta pianificazione intorno all'aeroporto da parte delle autorità locali. La specializzazione dovrebbe promuovere la sostenibilità economica a lungo termine degli aeroporti regionali, compreso il finanziamento di nuove infrastrutture.

8. Il Comitato osserva che le regioni dovrebbero disporre di informazioni finanziarie adeguate in merito agli aeroporti, al fine di conoscere esattamente la situazione del rispettivo aeroporto. Invita quindi la Commissione ad operare affinché queste informazioni siano disponibili e trasparenti. Le regioni devono ricevere le informazioni finanziarie pertinenti considerati i finanziamenti incrociati. Il Comitato chiede alla Commissione di sviluppare per questi dati un quadro che tenga conto delle esigenze di riservatezza dei dati aziendali. Tale finanziamento incrociato dovrebbe essere ammesso solo in favore di aeroporti in difficoltà quando sia di pubblico interesse, o quando non siano disponibili fonti alternative di finanziamento.

9. Lo sviluppo dell'infrastruttura relativa all'accessibilità e degli spazi verdi è in linea di principio un compito pubblico. Il Comitato è consapevole del fatto che in determinati casi gli aeroporti hanno bisogno di uno specifico sostegno pubblico per poter operare. Tuttavia tale sostegno può essere fornito solo in circostanze determinate. Invita inoltre la Commissione a promuovere un partenariato innovativo tra le amministrazioni pubbliche e gli aeroporti regionali, come pure lo scambio di informazioni su come realizzare un adeguato equilibrio tra reddito d'esercizio, investimenti (compreso il sostegno pubblico) e ricavato delle attività non legate all'aviazione.

10. Il Comitato è consapevole del fatto che per gli aeroporti riconvertiti devono valere regole speciali. Si tratta di aeroporti precedentemente utilizzati per scopi militari, che vengono adibiti a nuove funzioni dopo il ritiro delle unità militari. La cessazione delle attività militari comporta spesso per le relative regioni problemi occupazionali e strutturali. Questi problemi possono essere controbilanciati utilizzando le infrastrutture aeroportuali in buono stato come nodi di trasporto per uso civile. Occorrono però talvolta misure supplementari, ad integrazione di quelle esistenti in materia di aeroporti regionali.

Bruxelles, 2 luglio 2003.

Il Presidente  
del Comitato delle regioni

Albert BORE

## ALLEGATO 1

**al parere del Comitato delle regioni****Le cinque categorie di aeroporti europei**

- Categoria A: principali hub (oltre 25 milioni di passeggeri, 4 aeroporti), responsabili del 30 % circa del traffico aereo europeo.
- Categoria B: aeroporti nazionali (da 10 a 25 milioni di passeggeri, 16 aeroporti), responsabili del 35 % circa del traffico aereo europeo.
- Categoria C: vi rientrano 15 aeroporti, da 5 a 10 milioni di passeggeri, responsabili del 14 % circa del traffico aereo europeo.
- Categoria D: 57 aeroporti, da 1 a 5 milioni di passeggeri, responsabili del 17 % circa del traffico aereo europeo.
- Categoria E: 67 aeroporti, da 200 000 a 1 milione di passeggeri, responsabili del 4 % circa del traffico aereo europeo.

Gli aeroporti delle categorie D ed E e alcuni aeroporti della categoria C sono classificati come regionali. L'aeroporto internazionale di Birmingham, ad esempio, è classificato come aeroporto regionale sebbene abbia avuto più di 7,5 milioni di passeggeri nel 2001. D'altro canto l'aeroporto di Rotterdam, che ha avuto nel 2001 meno di 700 000 passeggeri, è classificato anch'esso come aeroporto regionale. Gli aeroporti regionali sono quindi molto eterogenei per dimensioni, il che rende difficile elaborare delle prospettive europee comuni per tutto questo gruppo. Nella seguente tabella figura la ripartizione degli aeroporti per categoria. La categoria E, che comprende il 42 % di tutti gli aeroporti europei con più di 200 000 passeggeri, rappresenta solo il 4 % del totale dei passeggeri e l'8 % dei movimenti aeroportuali.

	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. D	Cat. E
Numero di aeroporti	4	16	15	57	67
Percentuale sul totale, per categoria	2,5 %	10 %	9,5 %	36 %	42 %
Passeggeri (in milioni)	222,7	259,6	107,6	130	30
Percentuale sul totale, per categoria	30 %	35 %	14 %	17 %	4 %
Movimenti (in milioni)	2 112	3 328	1 578	2 208	771
Percentuale sul totale, per categoria	21 %	33 %	16 %	22 %	8 %
Merci (milioni di tonnellate)	5 277	2 807	1 003	994	146
Percentuale sul totale, per categoria	52 %	27 %	10 %	9,5 %	1,5 %
Numero medio di passeggeri per volo	109	80	71	61	41
Crescita dal 1988 al 1997 (%)	58 %	60 %	53 %	70 %	47 %

Tabella: Ripartizione degli aeroporti europei per categoria, 1997.

Fonte: CE, studio sulle capacità aeroportuali alternative, 1999.

**ALLEGATO 2****al parere del Comitato delle regioni****Bibliografia**

Airport Regions Conference — ALG Transport and Logistics in Airport Regions, settembre 2001

Airport Regions Conference — Assessment of Good Practices on Environmental issues — 2002

Airport Regions Conference — David Ramos Perez: Transporte Aero y cohesión territorial: mitos y realidades en la construcción de una Europa de centros y periferias — Communication to 2002 Conference

Airport Regions Conference — Jordi Candela — European Skies skins — Communication to Gatwick conference — 2002

Airport Regions Conference — Future trends in airport related employment — 2000

Institut d'aménagement et d'urbanisme de L'ile de France — airport Regions Conference — Quelles réponses à la saturation des grands aéroports? 2000

Airport Regions Conference — Regions and airports partners for sustainable prosperity — 1999

BCI, Regional Economic Functions of Regional Airports (Funzioni economiche regionali degli aeroporti regionali) (1999),

RAND Europe, Airport Business Model (2003)

---

## ALLEGATO 3

## al parere del Comitato delle regioni

## Questionario

## PARERE DI PROSPETTIVA SULLA CAPACITÀ DEGLI AEROPORTI REGIONALI

**1. Dati generali**

Regione: .....

Nominativo: .....

Posizione ricoperta: .....

Recapiti: Telefono: .....

Fax: .....

e-mail: .....

**L'aeropporto**

Indicare l'aeroporto/gli aeroporti presente/i nella regione di residenza

.....  
Passeggeri, merci e movimenti gestiti nel 2002 (o 2001) (specificare l'anno)

Passeggeri (numero): .....

Merci (in tonnellate): .....

Numero movimenti (voli): .....

**Struttura proprietaria**

- Chi sono i proprietari dell'aeroporto/degli aeroporti della Sua regione (specificare struttura proprietaria)?
- Si prevedono modifiche della struttura proprietaria nel prossimo futuro?

**2. Il rapporto tra le regioni e gli aeroporti presenti sul loro territorio**

Gli aeroporti regionali possono contribuire alla competitività globale della regione se sono in grado di attirare le imprese.

**Domande:**

- Cosa fa la Sua regione per attirare le imprese e stimolare gli investimenti?
- La regione dispone di un piano d'investimenti a lungo termine (20-25 anni) per attirare le imprese? Sono previste iniziative per l'aeroporto/gli aeroporti?
- L'aeroporto/gli aeroporti regionale/i rientrano nella politica di assetto territoriale e nei piani per lo sviluppo delle infrastrutture della regione?

**3. Accessibilità della regione**

È chiaro che gli aeroporti regionali consentono alla regione di accedere più facilmente e più velocemente ai maggiori centri dell'UE, se non di tutto il mondo. Ma l'accessibilità della regione si può migliorare anche per altre vie, con costi forse minori.

**Domande:**

- Nella Sua regione vi sono alternative al trasporto aereo per raggiungere i maggiori centri o *hub* europei?
- Ha analizzato la Sua regione dal punto di vista dell'accessibilità e, in caso affermativo, quali criteri ha utilizzato? In caso negativo, quali criteri di misurazione ritiene si debbano utilizzare?
- Come si potrebbe aumentare l'accessibilità della Sua regione?

#### 4. Incoraggiare le compagnie aeree a utilizzare gli scali regionali

La maggior parte degli aeroporti regionali ha capacità di crescita e in questo senso gode di un vantaggio competitivo rispetto agli *hub* e agli aeroporti nazionali.

**Domanda:**

- Come interviene la Sua regione a sostegno delle iniziative dell'aeroporto per attirare le compagnie aeree?

#### 5. Gli aeroporti regionali nelle politiche europee

Gli aeroporti regionali potrebbero essere integrati nelle seguenti politiche europee:

- Reti transeuropee (TEN); intermodalità
- Fondi strutturali e di coesione dell'UE

**Domanda:**

- Valutare l'importanza delle politiche sopraindicate per la propria regione e gli aeroporti regionali (si prega di cerchiare una sola opzione per ciascuna politica):
  - TEN: molto importante di media importanza di scarsa importanza
  - Fondi strutturali e di coesione: molto importanti di media importanza di scarsa importanza
- Altre osservazioni in merito alle politiche sopraelencate?

#### 6. Specializzazione dell'aeroporto

A seconda delle caratteristiche delle varie regioni e del loro futuro sviluppo, gli aeroporti presenti sul rispettivo territorio potranno specializzarsi orientandosi verso uno specifico segmento di mercato (ad esempio compagnie aeree a basso costo, trasporto merci, charter, aviazione generale). Il successo della specializzazione dipende tuttavia da vari fattori, come ad esempio la volatilità dei mercati (fallimenti delle compagnie aeree) e le disposizioni riguardanti il funzionamento delle infrastrutture (regolamentazione dei voli notturni).

**Domande:**

- La specializzazione offre ulteriori possibilità di sviluppo all'aeroporto della Sua regione? In caso affermativo, quale sarebbe il settore di specializzazione?
- Quali sono le condizioni necessarie per tale sviluppo?

#### 7. Questioni ambientali

Per ridurre l'impatto ambientale degli aeroporti si utilizzano restrizioni (ad esempio sulle operazioni di volo), norme, metodi di gestione ambientale, incentivi finanziari (oneri), autorizzazioni per le emissioni, politiche di pianificazione dell'assetto territoriale.

**Domande:**

- La Sua regione dispone di una politica per ridurre l'impatto ambientale dell'aeroporto/degli aeroporti?
- Quanto è importante ridurre l'impatto ambientale degli aeroporti regionali rispetto ai benefici economici e sociali che possono derivare da un aumento del traffico?

#### 8. Trasparenza della gestione finanziaria e orientamenti in materia di finanziamenti incrociati e sovvenzioni pubbliche

Gli aeroporti regionali europei presentano situazioni finanziarie molto diversificate. Spesso le informazioni finanziarie e il finanziamento di aeroporti meno redditizi da parte dei gestori aeroportuali (finanziamenti incrociati) non sono molto trasparenti. Risulta perciò difficile stabilire in quali casi le sovvenzioni pubbliche sono giustificate e indispensabili.

**Domande:**

- In che misura ritiene che le attuali norme europee sugli aiuti di Stato limitino lo sviluppo dell'aeroporto/degli aeroporti della Sua regione?

#### 9. Definizione degli aeroporti regionali

Nel definire gli orientamenti politici per lo sviluppo degli aeroporti regionali la Commissione dovrebbe riconoscere l'esistenza di diverse tipologie aeroportuali. Per una definizione si potrebbe utilizzare una combinazione dei seguenti fattori (per una possibile classificazione degli aeroporti si rimanda all'allegato al presente documento).

**Domande:**

- Quali sarebbero i criteri (o la combinazione di criteri) più adatti per definire e classificare gli aeroporti regionali?
- In base alla classificazione proposta nell'allegato, in quale categoria rientra l'aeroporto della Sua regione?

**10. Osservazioni**

Saremo lieti di ricevere ulteriori osservazioni su qualsiasi tematica relativa alle capacità degli aeroporti regionali.

**Allegato: Proposta di classificazione degli aeroporti dell'Unione europea**

Come si è visto, gli aeroporti regionali si possono definire e classificare in base al volume e alla ripartizione del traffico, alla funzionalità, alla posizione geografica e alla specializzazione oppure in base a una combinazione di questi fattori. Nella tabella che segue viene proposta una possibile classificazione degli aeroporti e delle loro funzioni.

Classificazione	Definizione	Nota
A. Hub	aeroporti con oltre 25 milioni di passeggeri; oppure, aeroporti con collegamenti internazionali/intercontinentali superiori a una determinata percentuale (o numero)*	* da definire
B. Aeroporti nazionali	aeroporti con oltre 10 milioni di passeggeri; oppure, aeroporti con collegamenti internazionali/intercontinentali superiori a una determinata percentuale (o numero)*	* da definire

**C. Aeroporti regionali: all'interno delle reti europee di trasporto; potenziali centri di intermodalità**

C1. Aeroporti specializzati	aeroporti specializzati in spedizioni urgenti, trasporto merci e voli passeggeri di linea a basso costo	
C2. Aeroporti d'appoggio	aeroporti utilizzati per ovviare alla congestione degli hub; aeroporti secondari	
C3. Aeroporti facenti parte di sistemi aeroportuali	Aeroporti inseriti in un sistema aeroportuale privato o pubblico	

**D. Aeroporti regionali: all'interno delle reti regionali; orientamento prevalentemente regionale**

D1. Aeroporti periferici	aeroporti situati in zone geograficamente remote (in base al tempo necessario per raggiungere i principali centri finanziari, politici e di ricerca in Europa o per raggiungere altri hub)	La CE dovrebbe esaminare in quali casi prevedere aiuti statali per questi aeroporti in base alle norme attuali
D2. Aeroporti per voli charter	Aeroporti orientati principalmente verso il traffico charter	

**E. Altri aeroporti regionali e locali: (presenti soltanto quando i vantaggi economici sono superiori ai costi)**

E1. Aeroporti regionali indipendenti	aeroporti con oltre 200 000 passeggeri	
E2. Aeroporti locali indipendenti	aeroporti con meno di 200 000 passeggeri	

**ALLEGATO 4****al parere del Comitato delle regioni****Risultati del sondaggio**

Per convalidare le affermazioni contenute nel parere di prospettiva, il Comitato ha effettuato un sondaggio, tramite un questionario, inteso ad accettare le esigenze delle regioni. Qui di seguito figura un commento dei risultati.

**1. Struttura della proprietà**

La maggior parte delle regioni che hanno compilato il questionario afferma che gli aeroporti presenti sul loro territorio sono di proprietà di amministrazioni pubbliche, come comuni, regioni o l'amministrazione dello Stato. Le autorità scozzesi hanno fatto presente che due aeroporti, Glasgow Prestwick e Scatta, sono di proprietà privata. La provincia di Bolzano comunica che il relativo aeroporto è di proprietà mista e che la maggioranza delle azioni è in mani private. Per la maggior parte degli aeroporti non sono previsti nel prossimo futuro cambiamenti dell'assetto proprietario. Tuttavia nella maggior parte delle regioni si discute in merito alla possibilità di cambiamenti.

**2. Accessibilità della regione**

Solo le regioni periferiche dell'Europa affermano che non vi sono alternative ai collegamenti aerei. Si tratta ad esempio delle regioni della Svezia settentrionale e della Puglia. Le altre regioni menzionano alternative quali i collegamenti ferroviari (in alcuni casi ad alta velocità), le autostrade e i traghetti. In Svezia, nella regione Yorkshire and Humber e nella Saar si studia la questione dell'accessibilità, mentre la Scozia dichiara che non sta conducendo alcuno studio in materia. Le rimanenti regioni non hanno fornito alcuna indicazione. Con l'eccezione della Svezia settentrionale e della Puglia, le regioni affermano che si può migliorare l'accessibilità, oltre che migliorando i collegamenti aerei, anche intervenendo su quelli ferroviari. La Svezia settentrionale e la Puglia considerano invece essenziale, ai fini della loro capacità di attrazione, lo sviluppo di ulteriori collegamenti aerei.

**3. Competitività della regione**

In tutte le regioni ci sono vari tipi di piani di sviluppo degli aeroporti. Tali piani vanno da orientamenti in materia di aeroporti a piani strategici generali. I piani di assetto territoriale comprendono gli aeroporti, anche se spesso non vi sono piani di investimento a lungo termine.

**4. Incoraggiare le compagnie aeree a utilizzare gli scali regionali**

L'incoraggiamento fornito dalle regioni consiste nel sostegno politico e nella promozione di determinati itinerari attraverso sussidi. Il governo svedese ha acquistato 10 itinerari nazionali per garantire l'accessibilità delle regioni più remote. Su tali itinerari i vettori effettueranno dei voli solo a condizione che il governo garantisca loro un certo reddito.

**5. Gli aeroporti regionali nelle politiche europee**

Le regioni esprimono giudizi discordanti in merito all'importanza di inserire gli aeroporti regionali nella rete transeuropea dei trasporti. Per alcune l'importanza di tale inserimento è elevata, per altre modesta. Sono inoltre in corso discussioni sui fondi strutturali e sul fondo di coesione. Tendenzialmente viene attribuita ai fondi grande importanza. Per gli aeroporti regionali è importante accrescere la sicurezza. Nel caso degli aeroporti più piccoli, i relativi costi sono molto elevati in relazione al rischio esistente. In altri contesti, non si ravvisa nella regolamentazione europea un fattore restrittivo dello sviluppo degli aeroporti regionali.

## 6. Specializzazione dell'aeroporto

La maggior parte delle regioni non rinvia l'opportunità della specializzazione. Tuttavia la Svezia meridionale e la Danimarca si concentrano sul traffico a basso costo.

## 7. Le questioni ambientali

L'ambiente costituisce una questione di rilievo per tutte le regioni. Alcune regioni dispongono di piani ambientali specifici per gli aeroporti. Altre considerano gli aeroporti alla stregua delle altre attività produttive, alle quali si applicano le normali disposizioni ambientali. In generale si ritiene che l'impatto ambientale sia relativamente modesto e minore dei benefici economici derivanti dalla presenza degli aeroporti.

## 8. Trasparenza della gestione finanziaria e orientamenti in materia di finanziamenti incrociati e sovvenzioni pubbliche

Anche se la maggior parte delle regioni reputa che l'attuale regolamentazione comunitaria sugli aiuti di Stato non limiti seriamente lo sviluppo degli aeroporti regionali, si riscontrano tuttavia degli ostacoli allo sviluppo di nuovi itinerari in aree periferiche.

## 9. Definizione degli aeroporti regionali

I seguenti fattori devono rientrare nella definizione:

- numero di passeggeri
- numero di movimenti
- tipo di traffico
- bacino di utenza.

La definizione dovrebbe essere estesa agli aeroporti con meno di 200 000 passeggeri all'anno.

## 10. Altre questioni

Sono state menzionate le seguenti questioni relative alla capacità degli aeroporti regionali:

- favorire l'avanzamento tecnologico
- utilizzazione congiunta civile e militare
- costo elevato del finanziamento dell'accesso via terra rispetto al volume di traffico.

### Risposte e contributi al sondaggio

Regioni:

Salisburgo, Austria

Tirolo, Austria

Austria superiore, Austria

Provincia di Aarhus, Danimarca

Città di Copenaghen, regione dell'Øresund, Danimarca

Provincia dello Jutland settentrionale, Danimarca

Regione di Ribe, Danimarca

Provincia di Viborg, Danimarca

Piccardia, Francia

Rodano – Alpi, Francia

Languedoc-Roussillon, Francia

Saar, Germania

Sassonia-Anhalt, Germania

Sassonia, Germania

Baviera, Germania

Amburgo, Germania

Renania-Palatinato, Germania

Provincia autonoma di Bolzano, Italia

Marche, Italia

Puglia, Italia

Umbria, Italia

Comunidad de Madrid, Spagna

Murcia, Spagna

Gerona, Spagna

Associazione dei comuni svedesi, Svezia

Città di Stoccolma, Svezia

Inghilterra orientale, Regno Unito

Scozia, Regno Unito

Yorkshire and Humber, Regno Unito

Pomerania occidentale, Polonia

Azzorre, Portogallo

---

**Risoluzione del Comitato delle regioni sulle «Raccomandazioni della «Convenzione Europea»»**

(2003/C 256/10)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

- A. visto il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (CONV 820/03), presentato dal presidente della Convenzione europea al Consiglio europeo di Salonicco il 20 giugno 2003;
- B. viste le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 e in particolare la dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea;
- C. viste le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003;
- D. vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, in data 5 giugno 2003, di elaborare, conformemente all'articolo 265, paragrafo 5, del trattato che istituisce la Comunità europea, una risoluzione sull'argomento,

ha adottato, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 3 luglio), la seguente risoluzione.

**1. Il metodo di lavoro della Convenzione**

Il Comitato delle regioni

1.1. sottolinea il successo del metodo aperto della Convenzione, che ha permesso di giungere all'adozione di un testo unico privo di opzioni. Si tratta in effetti di un metodo più efficace di preparazione della conferenza intergovernativa e costituisce per gli eletti locali e regionali un contributo considerevole alla vita democratica dell'Unione; ribadisce però che l'attribuzione dello status di membri ai rappresentanti del Comitato delle regioni avrebbe accresciuto la legittimità della Convenzione;

1.2. si compiace della proposta di perpetuare tale metodo nella procedura di revisione del trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e invita la conferenza intergovernativa a prevedere la partecipazione a pieno titolo dei rappresentanti del Comitato delle regioni;

1.3. ritiene che il progetto presentato dalla Convenzione europea ai Capi di Stato e di governo costituisca la base per l'elaborazione del futuro trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, elaborazione che dovrà poi essere portata a termine dalla conferenza intergovernativa.

**2. I risultati della Convenzione**

Il Comitato delle regioni

2.1. si compiace per il consenso delineatosi a favore di una Costituzione per i cittadini europei, il che rappresenta un successo di portata storica nel processo di costruzione europea;

2.2. accoglie con favore i significativi risultati conseguiti dai membri della Convenzione per garantire una migliore definizione e ripartizione delle competenze nell'Unione, una semplificazione dei suoi strumenti e il rafforzamento della legittimità democratica, della trasparenza e dell'efficacia delle sue istituzioni;

2.3. considera pertanto le nuove disposizioni costituzionali alla stregua di conquiste, che la Conferenza intergovernativa dovrà poi consolidare;

2.4. si fa portavoce dell'orientamento favorevole della maggioranza dei cittadini europei a una Costituzione per l'Europa, ma segnala la necessità di avviare campagne di sensibilizzazione sul suo contenuto e sulla sua portata; chiede con insistenza, a questo riguardo, di essere associato a tali campagne attraverso i propri membri eletti locali e regionali.

**3. La dimensione locale e regionale nell'Unione**

Il Comitato delle regioni

3.1. si compiace per il riconoscimento costituzionale attribuito al ruolo degli enti locali e regionali dell'Unione nel progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, attraverso, tra l'altro:

- l'importanza accordata ai valori e ai diritti fondamentali;
- il rispetto dell'autonomia locale e regionale;
- il riconoscimento della diversità culturale e linguistica;

- l'inserimento della coesione territoriale fra gli obiettivi dell'Unione;
- il riconoscimento dell'importanza della democrazia di prossimità nell'Unione;
- la nuova definizione del principio di sussidiarietà;
- il coinvolgimento del Comitato delle regioni nel meccanismo di controllo ex post nel quadro dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- l'attribuzione al Comitato delle regioni del diritto di adire la Corte di giustizia per difendere le sue prerogative;
- l'estensione del mandato dei suoi membri da 4 a 5 anni;

3.2. accoglie con grande favore le proposte finalizzate al rafforzamento istituzionale e politico del Parlamento europeo e della Commissione europea; chiede che, nel medesimo spirito di consolidamento della democrazia rappresentativa dell'Unione, il CdR possa essere riconosciuto come istituzione nel capo II del titolo IV, tanto più che una tale decisione non pregiudicherebbe in alcun modo il quadro istituzionale dell'Unione;

3.3. chiede, data la propria legittimità democratica in seno all'Unione, di essere esplicitamente riconosciuto come espressione della democrazia rappresentativa;

3.4. chiede il rafforzamento della propria funzione attuale attraverso una clausola orizzontale, che ne preveda la consultazione nei settori di competenza condivisa, per le misure di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e nei settori dell'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento.

3.5. chiede che la Convenzione tenga conto delle seguenti proposte formulate dai rappresentanti del Comitato delle regioni:

- concedere al Comitato delle regioni lo statuto di istituzione e competenze che vadano al di là dell'attuale funzione consultiva;
- inserire il Comitato delle regioni nel meccanismo di controllo ex ante nell'ambito dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- creare una base giuridica per la cooperazione transfrontaliera e interregionale.
- estendere la partecipazione del Comitato delle regioni a tutti gli ambiti che rientrano nella competenza attuativa delle amministrazioni regionali o locali;

3.6. invita, di conseguenza, i membri della conferenza intergovernativa a riesaminare tali proposte in modo più favorevole e i membri della Convenzione a tenere conto delle proposte di emendamento del CdR relative alle parti III e IV del progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa; sottolinea in particolare che i lavori della Convenzione hanno evidenziato un vastissimo consenso quanto all'esigenza di stabilire una base giuridica per la cooperazione transfrontaliera e interregionale la quale, fin dagli albori dell'integrazione europea, è stata determinante per la progressiva creazione di uno spazio europeo senza frontiere;

3.7. esorta i Capi di Stato e di governo ad associare anche il CdR ai lavori della conferenza intergovernativa;

3.8. incoraggia gli Stati membri a includere dei rappresentanti dei rispettivi enti regionali e locali nelle delegazioni che invieranno alla Conferenza intergovernativa;

3.9. rende omaggio all'impegno dei propri rappresentanti e al loro contributo attivo ai lavori della Convenzione europea come portavoce degli enti locali e regionali europei;

3.10. invita il proprio Presidente a trasmettere la presente risoluzione al Presidente del Consiglio europeo, al Presidente del Parlamento europeo, al Presidente della Commissione europea e alla presidenza della Convenzione europea.

Bruxelles, 3 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Albert BORE

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea»**

(2003/C 256/11)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea (COM(2002) 769 def. — 2002/0309 (COD));

vista la decisione, presa dal Consiglio il 22 gennaio 2003, di consultarlo sull'argomento, conformemente all'articolo 175, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, in data 12 marzo 2003, di elaborare un parere in materia e di affidare i lavori preparatori alla commissione Politica di coesione territoriale;

visto il Libro bianco della Commissione sulla politica europea dei trasporti, del 12 settembre 2001 (¹);

vista la decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (²);

visto il proprio parere in merito alla Rete transeuropea dei trasporti — Relazione 1998 sull'applicazione degli orientamenti e priorità per il futuro — Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni (in conformità all'articolo 18 della decisione n. 1692/96/CE) (COM(98) 614 def.) (CdR 60/1999 fin) (³);

visto il proprio parere in merito al Libro bianco della Commissione sulla politica europea dei trasporti (CdR 54/2001 fin) (⁴);

visto il proprio parere in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto (CdR 284/2001 fin) (⁵);

visto il progetto di parere adottato dalla commissione Politica di coesione territoriale il 30 aprile 2003 (CdR 93/2003 riv.), relatore: Luis Durnwalder, Presidente della Provincia autonoma di Bolzano — Alto Adige (I-PPE);

considerando quanto segue:

- 1) l'innalzamento del livello di sicurezza delle gallerie nella rete stradale transeuropea costituisce un'esigenza riconosciuta. Occorre garantire un livello uniforme di requisiti minimi, ma anche una valutazione realistica dei costi e dei rischi, mentre l'attuazione delle misure di sicurezza dovrebbe essere quanto più possibile affidata agli Stati membri e alle regioni;
- 2) poiché gli adeguamenti strutturali e tecnici delle gallerie già in esercizio richiedono investimenti considerevoli, è necessario concedere tempi adeguati, tenendo conto sia della densità delle gallerie in una determinata regione sia della categoria cui esse appartengono per quanto concerne i rischi;

(¹) Libro bianco della Commissione del 12 settembre 2001 «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte», COM(2001) 370 def.

(²) GU L 228 del 9.9.1996, pag. 1, modificata dalla decisione n. 1346/2001/CE, GU L 185 del 6.7.2001, pag. 1.

(³) GU C 293 del 13.10.1999, pag. 9.

(⁴) GU C 192 del 12.8.2002, pag. 8.

(⁵) GU C 278 del 14.11.2002, pag. 7.

- 3) gli enti locali e regionali possono apportare un contributo decisivo al riguardo, poiché in molti casi essi gestiscono direttamente la propria rete stradale ed esercitano e coordinano una serie di funzioni in materia di sicurezza;
- 4) per ridurre il numero degli incidenti, l'adozione di norme di sicurezza più rigorose nelle gallerie dovrebbe essere integrata da adeguate misure di informazione e di educazione degli utenti,

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 3 luglio), il seguente parere.

## 1. Osservazioni del Comitato delle regioni

### Il Comitato delle regioni

1.1. approva l'intento della Commissione di creare un nuovo sistema di misure organizzative, coordinato a livello dell'UE, per garantire la sicurezza delle gallerie della rete stradale transeuropea;

1.2. osserva tuttavia che ogni galleria presenta caratteristiche specifiche, e quindi le stesse misure di sicurezza non sono così facilmente applicabili ad ogni situazione;

1.3. sottolinea comunque la necessità di impiegare standard equivalenti e consolidati a livello internazionale per garantire un livello di sicurezza il più uniforme possibile nell'UE. La loro successiva applicazione deve consentire disposizioni rispondenti alla situazione pratica e sostenibili dal punto di vista economico, che tengano conto delle condizioni delle finanze pubbliche;

1.4. si rammarica della scarsità di campagne di informazione sulle norme di comportamento da osservare all'interno delle gallerie (ad esempio, l'obbligo di mantenere una distanza di sicurezza maggiore rispetto all'esterno, di mantenere la distanza di sicurezza anche in caso di traffico bloccato o di rallentamenti; la definizione di regole da osservare in situazioni

di emergenza), dato che la maggior parte degli incidenti sono dovuti a errore umano;

1.5. fa rilevare che i tempi previsti per l'adeguamento delle gallerie non devono essere fissati soltanto in base alla densità delle gallerie per Stato membro ma anche tenendo conto della categoria di appartenenza delle gallerie già esistenti;

1.6. ribadisce che il sistema di sicurezza che verrà introdotto comporterà costi elevati sia a livello organizzativo che per gli adeguamenti strutturali e tecnici, e che tali costi devono essere coperti da finanziamenti adeguati;

1.7. reputa pertanto che l'obbligo di modernizzare le gallerie già esistenti debba concentrarsi sulle misure di prevenzione dei rischi;

1.8. chiede che le autorità amministrative preposte a livello locale alla gestione delle strade e alla sicurezza vengano coinvolte nella pianificazione, nell'attuazione e nell'utilizzo di tale sistema di misure. Non soltanto le gallerie, ma l'intera rete stradale va vista come un insieme unitario dal punto di vista della sicurezza, in modo che si possa considerare la situazione nel suo complesso;

1.9. auspica l'introduzione di un analogo sistema di misure di sicurezza per tutte le gallerie della rete stradale europea, poiché la sicurezza non deve essere limitata soltanto ad alcuni tratti.

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

### Raccomandazione 1

#### Articolo 4, paragrafo 2

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
2. L'autorità amministrativa può essere istituita a livello nazionale, regionale o locale.	2. L'autorità amministrativa può essere istituita a livello nazionale <u>e, preferibilmente, a livello regionale o locale.</u>

## Raccomandazione 2

## Articolo 5

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Gli Stati membri nominano uno o più organi tecnici di ispezione cui affidano l'incarico di effettuare valutazioni, collaudi o ispezioni per conto dell'autorità amministrativa. Questa funzione può essere esercitata dalla stessa autorità amministrativa. Gli organi di ispezione devono ottemperare alle norme armonizzate relative all'attività degli organismi di valutazione della conformità (EN 45000). Un ente o un'organizzazione che partecipa alla gestione di una galleria non può essere accreditato come organo di ispezione.	Gli Stati membri o le regioni nominano uno o più organi tecnici di ispezione cui affidano l'incarico di effettuare valutazioni, collaudi o ispezioni per conto dell'autorità amministrativa. Questa funzione può essere dovrebbe essere esercitata, di preferenza, dalla stessa autorità amministrativa. Gli organi di ispezione devono ottemperare alle norme armonizzate relative all'attività degli organismi di valutazione della conformità (EN 45000). Un ente o un'organizzazione che partecipa alla gestione di una galleria non può essere accreditato come organo di ispezione.

## Raccomandazione 3

## Articoli 6 e 7

Il Comitato ritiene che il testo di questi articoli dovrebbe essere meno dettagliato, in modo che l'attuazione delle misure di sicurezza venga affidata agli Stati membri e/o alle regioni sulla base dell'organizzazione già esistente.

## Raccomandazione 4

## Articolo 11, paragrafo 7

Il Comitato raccomanda che i tempi di adeguamento previsti in tale articolo per le gallerie già in esercizio tengano conto anche della categoria di appartenenza di dette gallerie, ossia che l'adeguamento interessi innanzitutto le gallerie della categoria I e successivamente le altre.

## Raccomandazione 5

## Articolo 13, paragrafo 1

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Analisi dei rischi  A richiesta dell'autorità amministrativa e sotto la responsabilità di quest'ultima viene effettuata un'analisi dei rischi a cura di un organismo indipendente. (...)	Analisi dei rischi  A richiesta dell'autorità amministrativa e sotto la responsabilità di quest'ultima viene effettuata un'analisi dei rischi a cura di un organismo indipendente. (...)

*Motivazione*

L'analisi dei rischi deve rientrare nei compiti più generali del gestore della galleria.

## Raccomandazione 6

## Articolo 14, titolo e paragrafo 1

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>Deroghe per innovazioni tecniche</p> <p>Sulla base di una domanda debitamente documentata del gestore della galleria, l'autorità amministrativa può accordare deroghe ai requisiti prescritti dalla presente direttiva allo scopo di consentire l'installazione di equipaggiamenti di sicurezza innovativi o l'utilizzo di procedure di sicurezza innovative atte a fornire un migliore livello di protezione delle tecnologie attuali prescritte dalla presente direttiva.</p>	<p>Deroghe per innovazioni tecniche</p> <p>Sulla base di una domanda debitamente documentata del gestore della galleria, l'autorità amministrativa può accordare deroghe ai requisiti prescritti dalla presente direttiva allo scopo di consentire l'installazione l'utilizzo di equipaggiamenti di sicurezza o innovativi l'utilizzo di procedure di sicurezza equivalenti o migliori innovative atte a fornire un migliore livello di protezione delle tecnologie attuali prescritte dalla presente direttiva.</p>

*Motivazione*

La possibilità di una deroga dovrebbe valere anche per l'adozione di misure di sicurezza equivalenti o migliori.

## Raccomandazione 7

## Allegato I, punto 1.2.1

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>Per le gallerie in fase di progettazione, se una previsione a 15 anni indica che il volume di traffico supererà i 9 000 veicoli al giorno per corsia, quando questo valore viene superato deve essere in funzione una galleria a doppia canna con traffico unidirezionale.</p>	<p>Per le gallerie in fase di progettazione, se una previsione a 15 anni indica che il volume di traffico supererà i 9 000 <u>12 000</u> veicoli al giorno per corsia, quando questo valore viene superato deve essere in funzione una galleria a doppia canna con traffico unidirezionale.</p>

## Raccomandazione 8

## Allegato I, punto 1.4.2

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>Le gallerie con traffico bidirezionale devono essere dotate di un impianto di ventilazione longitudinale solo se in condizioni di traffico normale i veicoli possono uscire dalla galleria seguendo la direzione del fumo.</p>	<p>Le gallerie con traffico bidirezionale devono essere dotate di un impianto di ventilazione longitudinale solo <u>qualora calcoli specifici abbiano dimostrato che la diffusione del fumo può essere controllata tramite i sistemi di ventilazione previsti almeno nella fase di evacuazione e di soccorso</u>. se in condizioni di traffico normale i veicoli possono uscire dalla galleria seguendo la direzione del fumo.</p>

## Raccomandazione 9

## Allegato I, punto 1.6

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
La distanza tra le piazzole di sosta non deve superare i 1 000 metri. L'autorità amministrativa può richiedere distanze minori se un'analisi dei rischi suggerisce la necessità di questo provvedimento.	La distanza tra le piazzole di sosta non deve superare i 1 000 metri. L'autorità amministrativa può richiedere distanze minori se un'analisi dei rischi suggerisce la necessità di questo provvedimento. <u>Se nella galleria vi è una corsia d'emergenza, le piazzole di sosta non sono indispensabili.</u>

## Raccomandazione 10

## Allegato I, punto 1.7.7

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Mezzi idonei, quali porte o sovrapressione, impediscono la propagazione di fumo o gas tra le canne.	Mezzi idonei, quali porte o sovrapressione, <u>impediscono devono essere installati per impedire</u> la propagazione dell'incendio e di fumo o gas tra le canne.

## Raccomandazione 11

## Allegato I, punto 1.8

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Non sono ammessi dislivelli longitudinali superiori al 5 % poiché aumentano i rischi potenziali.	Non sono ammessi dislivelli longitudinali superiori al <u>5 % 6 %</u> poiché aumentano i rischi potenziali, <u>tranne qualora le caratteristiche geografiche non consentano una soluzione diversa.</u>

## Raccomandazione 12

## Allegato I, punto 1.11

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<p>Le gallerie devono disporre della seguente attrezzatura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Indicazione delle vie di fuga tramite illuminazione almeno ogni 100 m e con pannelli ogni 25 m, posizionati a un'altezza compresa tra 1,1 m e 1,5 m al di sopra del livello della via di fuga, e tramite illuminazione e segnali al di sopra delle nicchie di sicurezza e dell'attrezzatura antincendio;</li> <li>— Installazione sistematica di estintori nelle gallerie a intervalli di almeno 150 m e agli ingressi nonché presenza di bocchette di erogazione dell'acqua per i vigili del fuoco a intervalli di almeno 150 m;</li> <li>— Impianti per trasmissioni radio in tutte le gallerie con canali speciali riservati ai casi di emergenza. Il gestore della galleria e i servizi di emergenza possono interrompere le trasmissioni radio per diffondere messaggi di emergenza;</li> <li>— Impianti di monitoraggio tramite telecamere nelle gallerie lunghe oltre 1 000 m, incluso un sistema di rilevamento automatico degli incidenti;</li> </ul>	<p>Le gallerie devono disporre della seguente attrezzatura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Indicazione delle vie di fuga tramite illuminazione almeno ogni 100 m e con pannelli ogni <u>25</u> <u>50</u> m, posizionati a un'altezza di <u>2</u> m <u>compresa tra 1,1 m e 1,5 m</u> al di sopra del livello della via di fuga, e tramite illuminazione e segnali al di sopra delle nicchie di sicurezza e dell'attrezzatura antincendio;</li> <li>— <u>Segnaletica orizzontale luminosa, a bassa tensione, tra la carreggiata e il marciapiede;</u></li> <li>— <u>Semafori per interrompere l'accesso alla galleria, situati non soltanto agli ingressi ma anche ad una certa distanza;</u></li> <li>— <u>Dispositivi automatici di allarme per segnalare (diverse possibilità):</u></li> <li>— <u>il superamento del limite massimo di concentrazione di CO;</u></li> <li>— <u>il superamento della soglia di allarme relativo alla scarsa visibilità;</u></li> <li>— <u>il rilevamento di un incendio mediante un apposito dispositivo;</u></li> <li>— <u>l'azionamento manuale del pulsante di emergenza;</u></li> <li>— Installazione sistematica di estintori nelle gallerie a intervalli di almeno <u>150</u> <u>200</u> m e agli ingressi nonché presenza di bocchette di erogazione dell'acqua per i vigili del fuoco a intervalli di almeno 150 m;</li> <li>— Impianti per trasmissioni radio in tutte le gallerie con canali speciali riservati ai casi di emergenza. Il gestore della galleria e i servizi di emergenza possono interrompere le trasmissioni radio per diffondere messaggi di emergenza;</li> <li>— Impianti di monitoraggio tramite telecamere nelle gallerie lunghe oltre <u>1 000</u> <u>5 000</u> m, incluso un sistema di rilevamento automatico degli incidenti;</li> </ul>

## Raccomandazione 13

## Allegato I, punto 1.11.2

Il Comitato raccomanda che vengano previste aree di soccorso per i mezzi di intervento e gli elicotteri presso gli ingressi delle gallerie appartenenti alle categorie I, II e III.

## Raccomandazione 14

## Allegato I, punto 1.13

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
L'autorità amministrativa decide se determinate gallerie (per es. con elevato volume di traffico e per esigenze di sicurezza) devono disporre di una sala di controllo. La sorveglianza di diverse gallerie può essere centralizzata in un unico centro operativo, per es. trasmettendo segnali video e dati operativi.	L'autorità amministrativa decide se determinate gallerie (per es. con elevato volume di traffico e per esigenze di sicurezza) devono disporre di una sala di controllo. La sorveglianza di diverse gallerie può essere centralizzata in un unico centro operativo, per es. trasmettendo segnali video e dati operativi.

## Raccomandazione 15

## Allegato I, punto 1.14

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Se il trasporto di merci pericolose è autorizzato, il drenaggio di liquidi infiammabili è reso possibile tramite canali di scolo appositamente progettati all'interno delle sezioni trasversali delle gallerie.	Se il trasporto di merci pericolose è autorizzato, il drenaggio di liquidi infiammabili è reso possibile tramite canali di scolo appositamente progettati all'interno delle sezioni trasversali delle gallerie, dotati di sifoni ( <u>tamponi idraulici</u> ) che evitino la propagazione delle fiamme in caso di incendio.

## Raccomandazione 16

## Allegato I, punto 2.2

Il Comitato raccomanda che i responsabili della sicurezza per le gallerie di lunghezza superiore a 1 km mettano a punto un piano di allarme, da verificare, ed eventualmente migliorare, tramite esercitazioni periodiche (ogni 5 anni) organizzate con i servizi di pronto intervento.

## Raccomandazione 17

## Allegato I, punto 2.5.1

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Per tutte le gallerie, e specialmente per quelle che iniziano e finiscono in Stati membri diversi, un unico centro di controllo deve controllare la situazione in qualsiasi momento.	Per tutte le gallerie <u>delle categorie I e II</u> , e specialmente per quelle che iniziano e finiscono in Stati membri diversi, <u>va creato un unico servizio di assistenza controllo ove confluiscano tutte le segnalazioni di incidenti tecnici</u> , deve controllare la situazione in qualsiasi momento.

## Raccomandazione 18

## Allegato I, punto 3.2

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Se i veicoli pesanti sono attrezzati con cisterne supplementari, ad esempio montate su un rimorchio o non collegate in modo permanente all'alimentazione del motore, il gestore della galleria assicura che queste cisterne siano vuote. Questa disposizione non si applica alle taniche trasportabili a mano.	Se i veicoli pesanti sono attrezzati con cisterne supplementari, ad esempio montate su un rimorchio o non collegate in modo permanente all'alimentazione del motore, il gestore della galleria assicura che queste cisterne siano vuote. Questa disposizione non si applica alle taniche trasportabili a mano.

*Motivazione*

Il punto appare superfluo e dovrebbe essere soppresso.

## Raccomandazione 19

## Allegato I, punto 4.2.1

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Le gallerie sono attrezzate in modo da garantire la continuità del funzionamento degli impianti di comunicazione a bordo dei veicoli (per es. radio, sistemi di navigazione e posizionamento, telefoni cellulari).	Le gallerie sono attrezzate in modo da garantire la continuità del funzionamento degli impianti di comunicazione a bordo dei veicoli (per es. radio, sistemi di navigazione e posizionamento, telefoni cellulari).

*Motivazione*

Il funzionamento in galleria dei sistemi di navigazione e posizionamento non sembra rivestire un'importanza fondamentale.

## Raccomandazione 20

## Allegato I, punto 4.2.2

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Quando un utente chiama da una galleria il numero di emergenza 112 con un telefono cellulare, le informazioni sono messe immediatamente a disposizione dell'operatore della galleria e dei servizi di emergenza.	Quando un utente chiama da una galleria il numero di emergenza <u>previsto</u> 112 con un telefono cellulare, le informazioni sono messe immediatamente a disposizione <u>dei servizi di assistenza designati dall'autorità preposta alla sorveglianza</u> , dell'operatore della galleria e dei servizi di emergenza.

## Raccomandazione 21

## Allegato II, punto 1, secondo punto in neretto

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Il gestore della galleria si consulta con il responsabile della sicurezza durante la fase di progettazione di una struttura. Dopo aver ricevuto un parere positivo da quest'ultimo, il gestore della galleria presenta il progetto all'autorità amministrativa per approvazione.	Il gestore della galleria si consulta con il responsabile della sicurezza durante la fase di progettazione di una struttura. Dopo aver ricevuto un parere positivo da quest'ultimo, il <u>responsabile del progetto</u> gestore della galleria lo presenta il progetto all'autorità amministrativa per approvazione.

## Raccomandazione 22

## Allegato II, punto 2, primo e terzo punto in neretto

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Il gestore della galleria conserva sempre la documentazione di sicurezza per ogni galleria e ne fornisce una copia al responsabile della sicurezza.</li> <li>— La documentazione di sicurezza (...)</li> <li>— In fase di progettazione, la documentazione di sicurezza relativa a una galleria include: <ul style="list-style-type: none"> <li>— una descrizione della struttura progettata e del relativo accesso, corredata dei progetti necessari per comprenderne la progettazione e le disposizioni operative previste;</li> <li>— (...)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Il gestore della galleria o <u>il responsabile del progetto</u> conserva sempre la documentazione di sicurezza per ogni galleria e ne fornisce una copia al responsabile della sicurezza.</li> <li>— La documentazione di sicurezza (...)</li> <li>— In fase di progettazione, la documentazione di sicurezza relativa a una galleria include: <ul style="list-style-type: none"> <li>— una descrizione della struttura progettata e del relativo accesso, corredata dei progetti necessari per comprenderne la progettazione e le disposizioni operative previste;</li> <li>— (...)</li> </ul> </li> </ul>

## Raccomandazione 23

## Allegato II, punto 3, terzo punto in neretto

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
A tal fine il gestore della galleria redige una documentazione completa di sicurezza che include: (...)	A tal fine il gestore della galleria o <u>il responsabile del progetto</u> redige una documentazione completa di sicurezza che include: (...)

## Raccomandazione 24

## Allegato II, punto 3, quarto punto in neretto

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Il gestore della galleria trasmette detta documentazione al responsabile della sicurezza, che fornisce un parere sull'apertura della galleria al traffico.	Il gestore della galleria <u>o il responsabile del progetto</u> trasmette detta documentazione al responsabile della sicurezza, che fornisce un parere sull'apertura della galleria al traffico.

## Raccomandazione 25

## Allegato II, punto 3, quinto punto in neretto

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Dopo aver ricevuto un parere positivo dal responsabile della sicurezza, il gestore della galleria inoltra la documentazione all'autorità amministrativa, che può decidere di consultare l'organismo di controllo. Una volta ricevuti i commenti dell'organismo di controllo, l'autorità amministrativa decide se autorizzare l'apertura della galleria al pubblico o imporre restrizioni all'apertura, e notifica il gestore della galleria. Una copia della decisione viene inviata ai servizi di emergenza.	Dopo aver ricevuto un parere positivo dal responsabile della sicurezza, il gestore della galleria <u>o il responsabile del progetto</u> inoltra la documentazione all'autorità amministrativa, che può decidere di consultare l'organismo di controllo. Una volta ricevuti i commenti dell'organismo di controllo, l'autorità amministrativa decide se autorizzare l'apertura della galleria al pubblico o imporre restrizioni all'apertura, e <u>ne dà</u> notifica al gestore della galleria <u>o al responsabile del progetto</u> . Una copia della decisione viene inviata ai servizi di emergenza.

## Raccomandazione 26

## Allegato II, punto 5

Testo proposto dalla Commissione	Emendamento del Comitato delle regioni
Almeno una volta all'anno, il gestore della galleria, in collaborazione con il responsabile della sicurezza, organizza esercitazioni periodiche per il personale della galleria e i servizi di emergenza. — Le esercitazioni: (...)	Almeno <u>ogni cinque anni</u> , <u>una volta all'anno come pure al momento della messa in esercizio o dopo che la documentazione di sicurezza è stata rinnovata in seguito a modifiche</u> , il gestore della galleria, in collaborazione con il responsabile della sicurezza, organizza esercitazioni periodiche per il personale della galleria e i servizi di emergenza. — Le esercitazioni: (...)

## Raccomandazione 27

## Allegato III

Il Comitato raccomanda che i segnali stradali siano, in generale, facilmente comprensibili ed evidenti; essi vanno comunque concordati a livello europeo e non dovrebbero ingombrare eccessivamente le gallerie.

Bruxelles, 3 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*  
Albert BORE

---

**Parere del Comitato delle regioni sul tema «La gestione e le conseguenze delle catastrofi naturali:  
i compiti della politica strutturale europea»**

(2003/C 256/12)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 19 novembre 2002, conformemente all'articolo 265, paragrafo 5, del trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere sul tema «La gestione e le conseguenze delle catastrofi naturali: i compiti della politica strutturale europea» e di affidare i lavori preparatori alla commissione Politica di coesione territoriale (designata a titolo principale) e alla commissione Sviluppo sostenibile (designata a titolo complementare);

visto il progetto di parere complementare della commissione Sviluppo sostenibile (relatore: Gottardo, consigliere della regione Friuli Venezia Giulia (IT-PPE)) (DI/CdR 12/2003);

visto il proprio parere del 14 gennaio 1999 in merito allo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) (CdR 266/98 fin) <sup>(1)</sup>;

visto il proprio parere del 14 novembre 2001 in merito al secondo rapporto sulla coesione economica e sociale (CdR 74/2001 fin) <sup>(2)</sup>;

visto il proprio parere del 15 febbraio 2001 sul tema «Struttura ed obiettivi della politica regionale europea nel quadro dell'ampliamento e della globalizzazione: apertura del dibattito» (CdR 157/2000 fin) <sup>(3)</sup>;

visto il regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali <sup>(4)</sup>;

visti il secondo rapporto sulla coesione economica e sociale del 31 gennaio 2001 (COM(2001) 24 def.) e il proprio parere sull'argomento (CdR 74/2001 fin) <sup>(2)</sup>;

---

<sup>(1)</sup> GU C 93 del 6.4.1999, pag. 36.

<sup>(2)</sup> GU C 107 del 3.5.2002, pag. 27.

<sup>(3)</sup> GU C 148 del 18.5.2001, pag. 25.

<sup>(4)</sup> GU L 161 del 26.6.1999, pag. 7.

visti la prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale — Sintesi e prospettive (COM(2002) 46 def.) e il proprio parere sull'argomento (CdR 101/2002 fin) (¹);

visto il proprio parere sul tema «La coesione territoriale» adottato il 10 aprile 2003 (relatore: Valcárcel Siso, presidente della comunità autonoma di Murcia (ES-PPE)) (CdR 388/2002 fin);

visto l'Accordo parziale aperto in materia di prevenzione, di protezione e di organizzazione dei soccorsi contro i grandi rischi naturali e tecnologici (Accordo EUR-OPA, gestito dal Consiglio d'Europa), con particolare riferimento alla protezione del patrimonio culturale in zona sismica;

vista la decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001 che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile (²);

visto il regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (³);

visti i documenti elaborati dalla DG Ambiente nel quadro del processo di consultazione avviato dalla Commissione europea riguardo alla sensibilizzazione della popolazione e al rafforzamento della sicurezza di fronte ai rischi naturali e antropici, in vista della prossima adozione di una comunicazione sul tema;

visto il progetto di parere elaborato dalla commissione Politica di coesione territoriale il 30 aprile 2003 (CdR 104/2003 riv.) (relatori: Lorenzetti, presidente della regione Umbria (IT-PSE) e Tillich, ministro di Stato per le questioni federali ed europee e capo della cancelleria del Land Sassonia (DE-PPE));

considerando quanto segue:

- 1) il trattato sull'Unione europea auspica espressamente, nel preambolo, il rafforzamento della solidarietà tra i popoli nonché la promozione del progresso economico e sociale dei popoli degli Stati membri;
- 2) gli eventi naturali eccezionali e gli incidenti tecnologici spesso producono conseguenze particolarmente gravi in termini di danni alle cose e alle persone; inoltre, le regioni europee dove questi si verificano sono spesso densamente popolate e contraddistinte da centri urbani di grande valore culturale e produttivo;
- 3) la moderna società industriale europea si avvale di processi produttivi e di trasporto ad alto rischio di incidenti, soprattutto nel caso di eventi naturali eccezionali;
- 4) in talune regioni il rischio di fenomeni naturali eccezionali è più elevato che in altre, per cui la solidarietà tra le regioni riveste un'importanza essenziale;
- 5) i gravi danni così provocati determinano sovente un sensibile deterioramento della situazione economica e sociale e un conseguente rallentamento del processo di sviluppo;
- 6) l'esperienza mostra che gli eventi eccezionali causati da fattori climatici sono sempre più frequenti e intensi, con conseguenze dannose di rilevante entità sia per le persone e le cose, sia per l'ambiente;
- 7) le attività di prevenzione intese a ridurre i danni provocati dai fenomeni naturali eccezionali e dagli incidenti tecnologici sono in linea di principio più vantaggiose rispetto alle spese necessarie per sostenere le successive opere di ricostruzione;

(¹) GU C 66 del 9.3.2003, pag. 11.

(²) GU L 297 del 15.11.2001, pag. 7.

(³) GU L 311 del 14.11.2002, pag. 3.

- 8) il regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio che istituisce il Fondo di solidarietà come strumento di intervento per il primo soccorso in caso di catastrofi specifica che «l'intervento comunitario non dovrebbe sostituirsi alla responsabilità dei terzi che, in base al principio "chi inquina paga", sono in primo luogo responsabili dei danni da loro provocati, né scoraggiare le azioni di prevenzione al livello degli Stati membri e della Comunità»;
- 9) è estremamente difficile distinguere i danni gravi causati dagli eventi naturali eccezionali da altri eventi che provocano ingenti danni di carattere ambientale,

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 3 luglio), il seguente parere.

## 1. Posizione del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

1.1. reputa essenziale trattare separatamente le misure nell'ambito della prevenzione, della gestione delle attuali calamità e dell'assistenza, nonché valutare il ruolo dei fondi europei in tale contesto.

1.2. Definisce le catastrofi, nel quadro del presente parere, come danni gravi alle cose, alle persone e all'ambiente provocati da eventi naturali eccezionali o da incidenti tecnologici. In questa sede, pertanto, non vengono considerati gli eventi calamitosi causati da atti intenzionali.

1.3. Prende atto con interesse delle attività di carattere scientifico svolte dal centro di ricerca comunitario per la previsione delle catastrofi naturali.

1.4. Accoglie con favore l'istituzione del Fondo di solidarietà, osservando però l'insufficiente coordinamento tra esso e i fondi strutturali e la conseguente perdita di sinergie.

1.5. Osserva con rammarico, in particolare, che l'impostazione prevalentemente seguita finora dalla Commissione europea nella gestione del Fondo di solidarietà ha consentito solo un ripristino provvisorio delle infrastrutture, ma nessuna misura per la loro ricostruzione definitiva.

1.6. Accoglie con favore in principio la decisione del Consiglio che istituisce un «meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile»<sup>(1)</sup>.

1.7. Sottolinea tuttavia che le regioni e i comuni, in qualità di enti territoriali competenti nel quadro di un coordinamento decentrato, devono svolgere un ruolo centrale nella protezione dalle calamità e nella loro gestione.

1.8. Accoglie con favore i numerosi accordi bilaterali per la prestazione di soccorso che consentono alle squadre d'inter-

vento e ai volontari di qua e di là dalle frontiere di conoscersi e di superare le barriere linguistiche, promovendo ulteriormente il processo di integrazione europea. Anche l'iniziativa comunitaria Interreg nei suoi diversi aspetti apporta un contributo prezioso in tale senso.

1.9. Consta con soddisfazione che i fondi strutturali promuovono misure a favore della prevenzione delle catastrofi e della gestione delle conseguenze delle calamità naturali, ma esprime rammarico per l'impossibilità di procedere a una ridistribuzione delle risorse tra detti fondi. Inoltre, il cofinanziamento spesso costituisce un ostacolo agli stormi necessari, a causa delle diverse fonti di finanziamento.

1.10. Osserva con preoccupazione che nell'attuale periodo di sostegno solo le zone assistite a titolo dell'obiettivo 1 e 2 possono beneficiare degli aiuti comunitari previsti dai fondi strutturali per la gestione delle calamità.

1.11. Osserva altresì come, allo stato attuale del funzionamento dei fondi strutturali, le zone a rischio sono costrette a destinare alla prevenzione ingenti risorse che invece sarebbero potute servire per finanziare misure di investimento per il loro sviluppo economico. Una simile sperequazione inficia l'obiettivo stesso della coesione territoriale e di uno sviluppo giusto ed equilibrato.

1.12. Sottolinea che anche i cittadini e le imprese devono contribuire in maniera determinante alla prevenzione e agli interventi di primo soccorso, e che è pertanto necessario procedere a un'opera di sensibilizzazione costante.

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

*La prevenzione delle calamità*

Il Comitato delle regioni

2.1. chiede un'analisi dei rischi che rispetti le norme comunitarie e che copra tutti i tipi e tutte le combinazioni di rischi per le varie zone. Tale analisi dovrà riguardare in particolare i rischi derivanti da terremoti, attività vulcaniche,

<sup>(1)</sup> Decisione n. 792/2001/CE.

inondazioni, piogge alluvionali, smottamenti del terreno o colate di fango, incendi boschivi, impianti industriali e minerali, come pure incidenti dovuti al trasporto autorizzato di merci pericolose per mare e per terra. Essa andrà effettuata in collaborazione con i comuni, le regioni e gli enti responsabili sul piano nazionale, e i risultati andranno poi messi a disposizione degli Stati membri. Spetta alla Commissione europea proporre procedure armonizzate che assicurino la comparabilità dei risultati dell'analisi. L'analisi dei rischi deve tenere conto di fattori quali la pericolosità (ovvero, la probabilità che si verifichi un evento di una determinata intensità, calcolata grazie alla conoscenza del territorio e a un processo di individuazione dei rischi), la vulnerabilità (cioè la propensione di un sistema a essere più o meno danneggiato: si misura sulla base di un'analisi della vulnerabilità degli edifici, delle infrastrutture, dei complessi industriali e dei quartieri delle città, con particolare riferimento a quelli storici, in una eventuale situazione di emergenza) e l'esposizione (la quantità di manufatti, edifici, infrastrutture, funzioni e persone che possono essere investiti da una calamità).

2.2. Chiede che per le zone sottoposte all'analisi dei rischi siano introdotte classi di rischio su scala europea che permettano di definire misure mirate e graduali per la prevenzione delle calamità.

2.3. Chiede che l'analisi dei rischi si traduca nelle seguenti misure:

- installazione di reti strumentali di rilevazione dei rischi, in collegamento con le reti nazionali di protezione civile;
- estensione delle perizie scientifiche a tutti i territori considerati a rischio;
- attivazione di forme di coordinamento tra tutti gli organismi competenti;
- sviluppo del partenariato tra regioni esposte a simili rischi di catastrofi, al fine di uno scambio di conoscenze sulla gestione dell'emergenza che può interessare moltissimi cittadini per un lungo periodo.

2.4. Chiede che l'analisi dei rischi sia considerata vincolante nella gestione territoriale e che a seguito dell'analisi si proceda alla redazione di un elenco di misure atte a ridurre il rischio. Le aree transfrontaliere vulnerabili richiedono il coordinamento della gestione territoriale da parte dei paesi interessati, coordinamento che rientra tra le loro competenze.

2.5. Reputa importante intensificare e promuovere la cooperazione in generale tra le aree soggette a rischi simili (come la sensibilità sismica) e in particolare tra aree contigue con rischi geograficamente connessi tra loro (come le piene di un fiume e i fenomeni di dissesto idrogeologico). Ciò vale anche per la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'analisi dei rischi e della prevenzione.

2.6. Invita la Commissione, il Parlamento e il Consiglio a verificare l'opportunità di procedere a una valutazione della sicurezza negli edifici pubblici, nei beni culturali, negli impianti industriali e in altre costruzioni di determinate dimensioni. A tal fine potrebbe essere utile una procedura codificata per la valutazione della sicurezza (VS — Valutazione Sicurezza). L'impiego di risorse comunitarie va in linea di principio sottoposto ad una tale valutazione di natura preventiva.

2.7. Sollecita l'introduzione di sistemi comuni di allarme e di comunicazione, in particolare per le previsioni meteorologiche, per il monitoraggio sismico e delle attività vulcaniche e per le comunicazioni di emergenza. Visto che le regioni o gli Stati membri potrebbero non essere in grado di gestire determinati sistemi da soli, è necessario promuovere una cooperazione strutturata tra gli enti nazionali ed europei che permetta uno scambio standardizzato di dati e, ove possibile, un adeguato preavviso con relativo tempo di reazione per le calamità naturali. Si raccomanda in tale contesto di istituire un'agenzia competente a livello europeo.

2.8. Chiede che in ogni area o regione a rischio si creino dei centri regionali di protezione civile dedicati alla raccolta e all'elaborazione dei dati derivanti da reti di monitoraggio, alla realizzazione di attività di formazione, di studio e di ricerca, e all'adozione di misure di emergenza, fermo restando che tali iniziative resterebbero di competenza delle regioni. Per quanto si riferisce alle azioni di studio e di ricerca, il Comitato raccomanda di curare la raccolta di elementi documentali e fotografici riferiti ad analoghe fenomenologie che negli anni e nei secoli trascorsi abbiano interessato i territori, e di promuovere azioni tese ad agevolare contatti e rapporti tra le università europee e tra gli istituti specializzati.

2.9. Esorta ad accrescere la coerenza tra gli sforzi compiuti nell'ambito della protezione civile e in quello militare.

2.10. Sollecita la Commissione europea a verificare l'interoperabilità delle attrezzature e dei mezzi di comunicazione disponibili negli Stati membri in caso di calamità e a presentare proposte di armonizzazione in tal senso.

2.11. Invita a promuovere maggiormente le competenze linguistiche dei responsabili a tutti i livelli.

2.12. Chiede, nel quadro delle azioni innovative, di favorire ulteriormente lo scambio di buone prassi e lo sviluppo di reti fra i responsabili della protezione civile.

2.13. Sollecita lo scambio di buone prassi e un'adeguata ripartizione delle responsabilità nell'ambito della protezione civile tra il livello locale, regionale e nazionale, attingendo alle conoscenze scientifiche delle università europee e degli istituti di ricerca specializzati in materia.

*In caso di catastrofe*

## Il Comitato delle regioni

2.14. Esorta ad abbassare a 1 miliardo di EUR la soglia minima dei danni prevista dal Fondo di solidarietà dell'UE, ripristinando così l'originaria proposta della Commissione europea. Anche gli stanziamenti erogati a titolo di tale fondo dovrebbero essere soggetti al principio di addizionalità. L'iter decisionale e le procedure di pagamento vanno inoltre accelerati, affinché i fondi possano essere corrisposti non appena si verifica la catastrofe ed essere utilizzati in modo efficace per far fronte alla calamità.

2.15. Esorta ad associare attivamente e in modo adeguato le regioni alle misure previste dal «meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile»<sup>(1)</sup>.

*La ricostruzione*

## Il Comitato delle regioni

2.16. Esorta a una maggiore flessibilità, per un periodo limitato, nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, evitando così i rischi di ritardi e i costi delle gare di appalto europee. Solo in tal modo si può accelerare la ricostruzione.

2.17. Accoglie con favore lo strumento della BEI che consente prestiti alle migliori condizioni, e raccomanda in tale contesto una più ampia flessibilità.

2.18. Esorta, nel quadro della ricostruzione, a tener conto obbligatoriamente dell'analisi dei rischi, per non ricadere negli errori del passato. Le misure attuate dovrebbero essere improntate al principio di sostenibilità, per cui le opere provvisorie andrebbero realizzate solo se tecnicamente indispensabili.

2.19. Reputa che il patrimonio culturale, nei casi sia di monumenti di eccelso valore architettonico sia di complessi storici meno rilevanti, meriti un approccio particolare. In generale, ma in misura maggiore per l'edilizia storica minore, i progetti di ricostruzione dovrebbero essere finalizzati all'adeguamento o, al limite, al miglioramento della sicurezza strutturale, dell'inquinamento ambientale, dello sfruttamento delle fonti alternative energetiche e del rispetto degli attuali standard di vita. Gli interventi di riparazione e ricostruzione dovranno essere rispettosi delle caratteristiche storiche, architettoniche e tipologiche degli insediamenti danneggiati al fine della conservazione del ricco patrimonio edilizio esistente.

*Il finanziamento*

## Il Comitato delle regioni

2.20. Chiede una maggiore flessibilità nell'impiego dei fondi strutturali per le summenzionate misure, anche per quanto riguarda il trasferimento di risorse tra detti fondi.

2.21. Propone di destinare maggiori risorse del Fondo di solidarietà alla ricostruzione.

2.22. Ritiene che il rispetto dell'analisi dei rischi costituisca condizione di ammissibilità ai finanziamenti per la ricostruzione. Le misure di ricostruzione devono tener conto delle condizioni naturali (ad es. il ripristino delle aree naturalmente inondabili) e mirare a impedire o mitigare il riprodursi di un danno derivante da calamità naturale o di origine tecnologica. È possibile che a tal fine sia necessario intervenire anche a livello del diritto assicurativo, in maniera da consentire un risarcimento dei danni non necessariamente vincolato al ripristino delle condizioni originarie, quando la ricostruzione non implichi necessariamente la riduzione del rischio originario.

2.23. Reputa necessario che le regioni vengano associate maggiormente alla scelta degli strumenti da impiegare.

2.24. Reputa opportuno che, nel quadro della prossima valutazione intermedia dei fondi strutturali, gli orientamenti della Commissione europea sugli interventi di tali fondi nel periodo 2004-2006 debbano dare una forte priorità alla prevenzione dei rischi.

2.25. In conclusione, dato che lo stesso Fondo di solidarietà dell'UE incoraggia «azioni di prevenzione al livello degli Stati membri e della Comunità», e che le catastrofi possono colpire aree geografiche ricche o povere, indipendentemente dalla loro appartenenza a uno specifico obiettivo della politica strutturale, il CDR esorta a creare, nel quadro del nuovo ordinamento dei fondi strutturali per il periodo successivo al 2007, un'iniziativa comunitaria in materia di protezione civile per la prevenzione e la lotta alle catastrofi. Invita inoltre a combinare tali aiuti con una maggiore flessibilità nell'applicazione delle disposizioni relative agli aiuti di Stato, per la ricostruzione degli indotti nei settori interessati.

Questa iniziativa permetterebbe di meglio coordinare l'azione comunitaria in materia, inquadrando in maniera più chiara e coerente i vari strumenti di intervento esistenti (programmi nazionali, azioni innovative, programma quadro di ricerca e protezione civile) e completando l'obiettivo del soccorso immediato perseguito col Fondo di solidarietà.

<sup>(1)</sup> Decisione del Consiglio n. 792/2001/CE.

La nuova iniziativa comunitaria dovrebbe essere indipendente dagli obiettivi dei fondi strutturali e avere una dotazione finanziaria corrispondente a quella dell'iniziativa comunitaria

Interreg. In base al principio secondo cui prevenire è meglio che curare, tale iniziativa dovrebbe incoraggiare le misure di collaborazione tra le regioni.

Bruxelles, 3 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Albert BORE*

---

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Quarta relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni in applicazione della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere»»**

(2003/C 256/13)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la quarta relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni in applicazione della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere» (COM(2002) 778 def.) del 6.1.2003;

vista la decisione, presa dalla Commissione europea in data 6 gennaio 2003, di consultarlo in merito a tale proposta, conformemente all'articolo 265, primo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione, presa dal proprio Ufficio di presidenza in data 6 febbraio 2003, d'incaricare la commissione Cultura e istruzione di elaborare un parere in materia;

vista la direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive, successivamente modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997;

vista la terza relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale riguardante l'attuazione della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere»;

vista la risoluzione del Parlamento europeo sulla terza relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale riguardante l'attuazione della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere»;

vista la quinta comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'applicazione degli articoli 4 e 5 della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere», così come modificata dalla direttiva 97/36/CE, nel biennio 1999-2000, COM(2002) 612 def. dell'8.11.2002;

vista la raccomandazione del Consiglio del 24 settembre 1998 concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana;

vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive, COM(2001) 534 def. del 26.9.2001;

visto il progetto di parere (CdR 90/2003 riv.) adottato il 12 maggio 2003 dalla commissione Cultura e istruzione (relatore: José Muñoz Ganuza, delegato del presidente del governo basco per le relazioni esterne (ES-EA)).

Considerando quanto segue:

- 1) che il settore sta attraversando un momento decisivo di transizione e sviluppo verso il nuovo scenario digitale, che impone agli operatori un ingente investimento tecnologico, accompagnato da un indispensabile investimento nell'adattamento e nella riqualifica delle risorse umane;
- 2) che il processo di digitalizzazione audiovisiva condurrà il settore all'internazionalizzazione e alla globalizzazione, promuovendo pertanto il successo degli spazi locali e regionali nell'ambito audiovisivo e culturale,

ha adottato, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 3 luglio), il seguente parere.

## **1. Posizione del Comitato delle regioni**

### *Nuovo scenario*

#### *Il Comitato delle regioni*

1.1. esprime soddisfazione per l'iniziativa della Commissione di rivedere la direttiva e di lanciare un dibattito sull'eventuale necessità di adattare il quadro normativo comunitario ai recenti sviluppi dei mercati e alle nuove tecnologie;

1.2. ritiene che in questi ultimi anni la direttiva «Televisione senza frontiere» (89/552/CEE) abbia contribuito ininterrottamente e decisivamente a promuovere il settore audiovisivo in Europa;

1.3. reputa necessario che la Commissione continui a favorire e a potenziare la libera diffusione dei servizi televisivi nel mercato interno, salvaguardando i principi fondamentali dell'interesse generale, fra cui figurano il pluralismo, la dignità umana, la protezione dei minori, la tutela dei consumatori e della proprietà intellettuale, e la salvaguardia della diversità culturale;

1.4. considera che le iniziative e le politiche dell'Unione europea debbano favorire il processo di transizione verso un'adeguata introduzione della televisione digitale in Europa, che consenta ai cittadini e agli operatori di sfruttare appieno i vantaggi della digitalizzazione.

### *Radiodiffusione a carattere regionale e locale*

#### *Il Comitato delle regioni*

1.5. rileva la crescita dell'importanza relativa delle emittenti televisive locali e regionali in Europa. Tali emittenti hanno una chiara vocazione sociale, culturale e di servizio al cittadino;

1.6. constata che, dal punto di vista della promozione dell'industria audiovisiva europea, le televisioni regionali e locali sono solitamente emittenti a «intensiva produzione propria» e contribuiscono pertanto in modo più diretto ed efficace allo sviluppo del settore e alla competitività di questa industria;

1.7. reputa che un'iniziativa volta a promuovere e favorire l'accesso di tutte le televisioni, nazionali o regionali che siano, all'Unione europea di radiodiffusione (UER) contribuirebbe ancor più a un'ampia diffusione degli avvenimenti di particolare rilevanza per la società.

### *Consultazioni pubbliche lanciate dalla Commissione*

#### *Tema 1: L'accesso agli eventi di grande significato per la società*

#### *Il Comitato delle regioni*

1.8. considera fondamentale garantire al maggior numero possibile di cittadini l'accesso agli avvenimenti di particolare rilevanza sociale, dal momento che il diritto all'informazione e la libertà di espressione non sono possibili in assenza della libera circolazione dell'informazione.

#### *Tema 2: La promozione della diversità culturale e della competitività dell'industria europea dei programmi*

#### *Il Comitato delle regioni*

1.9. ritiene che le future disposizioni legislative di promozione dell'industria audiovisiva europea debbano garantire, nel rispetto delle competenze degli Stati membri, la piena attuazione del paragrafo 4 dell'articolo 151 del trattato che istituisce la Comunità europea, nel quale viene sancito l'obbligo di rispettare e promuovere la diversità delle culture attraverso le politiche e le azioni comunitarie;

1.10. reputa che la direttiva abbia raggiunto gli obiettivi concreti prefissati in merito alla promozione delle opere europee, comprese quelle realizzate da produttori indipendenti. Si rileva infatti una tendenza positiva nella diffusione sia di opere europee in generale sia di quelle finanziate da produttori indipendenti;

1.11. considera necessario incentivare o consentire la possibilità di favorire la diffusione dei servizi televisivi a carattere regionale e locale al fine di garantire la molteplicità culturale e regionale anche in un futuro caratterizzato dalla TV digitale, tenuto conto degli investimenti necessari per il passaggio alla produzione e alla distribuzione digitale e considerando che tali servizi sono, per loro natura, di intensiva produzione propria;

1.12. condivide pienamente la necessità di predisporre un «pacchetto audiovisivo» globale, che integri la nuova direttiva con misure di sostegno al settore audiovisivo europeo come il programma Media Plus o l'iniziativa i2i.

**Tema 3: La tutela degli interessi generali nella pubblicità televisiva, le sponsorizzazioni, le aste televisive e l'autopromozione**

**Il Comitato delle regioni**

1.13. rileva la presenza di squilibri nel grado di osservanza delle quote pubblicitarie da parte dei vari Stati membri, e persino delle emittenti televisive di un medesimo paese;

1.14. considera positivo che la Commissione voglia mantenere le disposizioni in materia di pubblicità, come ad esempio la distinzione netta tra contenuto redazionale e messaggio pubblicitario nonché provvedere ad un controllo e ad una vigilanza di dette disposizioni;

1.15. condivide l'idea della Commissione d'introdurre anticipatamente misure regolamentari che tengano conto dei nuovi mezzi tecnici che le nuove tecnologie stanno mettendo a disposizione della pubblicità in televisione, sia essa virtuale o interattiva;

1.16. ribadisce che anche il finanziamento commerciale costituisce un sostegno fondamentale per lo sviluppo dell'industria audiovisiva in Europa. Le condizioni per il finanziamento debbono pertanto essere eguali in tutti gli Stati membri;

1.17. appoggia l'iniziativa della Commissione di elaborare una direttiva quadro sulle pratiche commerciali leali e sui codici di condotta a livello europeo o, in alternativa, la creazione di uno strumento giuridico per la cooperazione fra le autorità preposte all'esecuzione della regolamentazione.

**Tema 4: La protezione dei minori e l'ordine pubblico — Diritto di risposta**

**Il Comitato delle regioni**

1.18. sostiene la procedura prevista dalla direttiva per garantire la protezione dei minori, poiché consente la combinazione di una serie di divieti specifici con la libertà di ricezione;

1.19. appoggia pienamente l'obiettivo di tutelare i minori da programmi che possano comprometterne lo sviluppo fisico, mentale o morale, assicurandosi che le trasmissioni non contengano alcun incitamento all'odio basato su differenze di razza, sesso, religione o nazionalità. Il Comitato sostiene pienamente anche la facoltà eccezionale riconosciuta allo Stato membro ricevente, qualora l'emittente del programma televisivo sia sottoposta alla giurisdizione di un altro Stato;

1.20. caldeggiava lo studio delle pratiche di classificazione dei contenuti negli Stati membri e nei vari supporti o canali di distribuzione, al fine di ridurre la confusione dovuta ai diversi tipi di classificazione;

1.21. appoggia l'idea di estendere le disposizioni relative al diritto di risposta ad altri mezzi di comunicazione e non circoscrivendole quindi esclusivamente alla televisione.

**Tema 5: Aspetti legati all'attuazione**

**Il Comitato delle regioni**

1.22. ritiene corretta la norma, contenuta nella direttiva modificata nel 1997, che stabilisce la responsabilità e la competenza dello Stato membro da cui provengono le trasmissioni televisive evitando che vi sia più di un Stato membro competente.

**Tema 6: Questione non contemplata dalla direttiva — L'accesso a brevi estratti di avvenimenti che fanno parte di diritti esclusivi**

**Il Comitato delle regioni**

1.23. giudica positivo introdurre nella nuova direttiva il diritto all'informazione («accesso a brevi estratti di avvenimenti che fanno parte di diritti esclusivi»), tenendo in particolare considerazione il nuovo scenario di moltiplicazione delle piattaforme e dei canali offerti dalla tecnologia digitale e considerando anche la necessità di favorire l'accesso a tali estratti ai telespettatori delle emittenti televisive regionali e locali, specie di quelle che trasmettono programmi in lingue minoritarie e/o regionali;

1.24. esorta a continuare a disciplinare in modo flessibile la trasmissione in chiaro di eventi importanti rispettando le specificità dei diversi paesi; in tale contesto andrebbe valutata l'opportunità di stilare un elenco europeo di eventi importanti;

1.25. esorta a una migliore articolazione fra la prossima direttiva «Televisione senza frontiere» e la direttiva 93/83/CEE «cavo e satellite», tale da favorire un maggior coordinamento delle norme in materia di diritti d'autore;

1.26. raccomanda di trasformare la direttiva «Televisione senza frontiere» in un quadro legislativo europeo coerente per la diffusione di servizi audiovisivi che abbia un livello di regolamentazione differenziato a seconda dei vari servizi e che mantenga l'impostazione «tecnologicamente neutrale».

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

### Il Comitato delle regioni

2.1. chiede alla Commissione di continuare a seguire in futuro le linee d'azione avviate dalla direttiva;

2.2. esorta gli Stati membri a tenere in considerazione le lingue regionali o minoritarie parlate nel loro rispettivo territorio, in corrispondenza dei principali avvenimenti di rilevanza sociale (soprattutto sportivi) di cui all'articolo 3 bis della direttiva, consentendone, nei limiti del possibile, la trasmissione anche nelle suddette lingue per le regioni interessate;

2.3. raccomanda di mantenere il sistema di quote previsto dalla direttiva per la promozione di opere europee, comprese quelle realizzate da produttori indipendenti;

2.4. propone che la prossima direttiva favorisca la diffusione dei servizi televisivi regionali e locali, ivi compresi quelli nelle lingue regionali e/o minoritarie, che contribuiscono a promuovere l'industria audiovisiva europea nel suo insieme;

2.5. suggerisce che i meccanismi e gli strumenti per la promozione delle opere europee rivolgano particolare attenzione alle produzioni realizzate nelle lingue regionali e/o minoritarie, al fine di promuovere la diversità culturale esistente in Europa;

2.6. propone che, nella nuova direttiva sulla televisione, venga potenziato lo strumento dell'autocontrollo, che va però accompagnato da una vigilanza da parte dello Stato;

2.7. raccomanda di continuare a cercare soluzioni al fine di ridurre la quota di pubblicità, proteggendo in questo modo i diritti di consumatori e telespettatori;

2.8. sostiene l'operato della Commissione nella protezione dei minori e condivide l'idea di esaminare le pratiche di classificazione dei contenuti negli Stati membri;

2.9. propone di regolare il diritto all'informazione («accesso a brevi estratti») per mezzo della direttiva, e di migliorare l'articolazione con la direttiva 93/83/CEE «cavo e satellite»;

2.10. appoggia inoltre una politica audiovisiva tendente a promuovere più incisivamente i valori sociali, culturali e umani propri dell'Unione, in grado pertanto di rafforzare e diffondere l'identità europea all'interno e all'esterno delle frontiere comunitarie;

2.11. propone di predisporre aiuti specifici e concreti per le emittenti televisive regionali e locali che trasmettono nelle lingue minoritarie, attraverso programmi e iniziative che ne rafforzino le possibilità, come ad esempio il programma Media Plus o l'iniziativa i2i, e favoriscano gli accordi di cooperazione transfrontalieri in quest'ambito a livello regionale e locale.

Bruxelles, 3 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Albert BORE

**Parere del Comitato delle regioni sul tema «L'impatto sugli enti locali e regionali dei negoziati dell'OMC relativi all'Accordo generale sul commercio di servizi (GATS)»**

(2003/C 256/14)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, dell'8 aprile 2003, di incaricare la commissione Relazioni esterne di elaborare un parere d'iniziativa sul tema dell'impatto sugli enti locali e regionali dei negoziati dell'OMC relativi all'Accordo generale sul commercio di servizi (GATS), conformemente all'articolo 265, quinto comma, del trattato che istituisce la Comunità europea;

visti l'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e l'Accordo generale sul commercio di servizi (GATS), concluso nel 1994 (<sup>1</sup>);

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «L'approccio dell'Unione europea al ciclo di negoziati dell'OMC Millennium Round» (COM(1999) 331 def.);

vista la relazione recante le raccomandazioni del Parlamento europeo alla Commissione in ordine ai negoziati condotti in seno all'OMC sul programma implicito (2028/2001 (INI), A5-0076/2001 del 28 febbraio 2001);

visto il proprio parere sul tema «La posizione dell'UE in vista del prossimo ciclo di negoziati dell'OMC sul settore agricolo» (CdR 327/1999 fin (<sup>2</sup>)));

vista la risoluzione dell'Assemblea delle regioni d'Europa, del 18 ottobre 2002, sul tema «Il GATS e la diversità culturale»;

vista la cosiddetta «Agenda per lo sviluppo» adottata a Doha il 14 novembre 2001, che prevede un nuovo ciclo di accordi internazionali sul commercio;

vista la risoluzione del Parlamento europeo sull'Accordo generale sul commercio di servizi (GATS) in ambito OMC e la diversità culturale (PE T5-0087/2003 del 12 marzo 2003);

visto il proprio parere, del 9 aprile 2003, sul tema «La posizione dell'UE in vista del prossimo ciclo di negoziati dell'OMC sul settore agricolo» (CdR 181/2002 fin);

visto il progetto di parere formulato dalla commissione Relazioni esterne il 23 maggio 2003 (CdR 103/2003 riv.) (relatore: Axel Endlein, presidente del Consiglio dei distretti rurali tedeschi — DE-PSE);

ha adottato all'unanimità il seguente parere, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 3 luglio).

## 1. Posizione del Comitato delle regioni

### Osservazioni generali

Il Comitato delle regioni

1.1. osserva che i negoziati sul GATS assumono un'importanza cruciale dal punto di vista regionale e locale, sia per gli interessi dell'economia regionale (le imprese insediate sul territorio di una regione sono interessate ad un accesso più

facile ai mercati esterni all'Unione), sia per quelli degli enti territoriali, che sono spesso il livello responsabile per la prestazione dei servizi;

1.2. osserva che le raccomandazioni che seguono sono rivolte in primo luogo alla Commissione europea, cui spetta la conduzione dei negoziati dell'OMC; esorta inoltre gli enti regionali e locali dell'Unione e le associazioni nazionali ed europee che li rappresentano a partecipare attivamente al dibattito sulla liberalizzazione dei servizi su scala internazionale;

1.3. insiste sulla necessità di monitorare costantemente l'andamento dei negoziati dell'OMC e di sottoporre gli esiti a

(<sup>1</sup>) GUL 336 del 23.12.1994, pag. 3.

(<sup>2</sup>) GU C 317 del 6.11.2000, pag. 12.

un apprezzamento critico; chiede di rendere pubblici i negoziati attualmente in corso nell'ambito dell'OMC e raccomanda un approfondimento del dibattito europeo sul GATS, con la piena partecipazione degli enti locali e regionali e delle collettività che essi rappresentano;

1.4. in questo contesto, osserva che i servizi pubblici che costituiscono un diritto acquisito dei cittadini europei, per esempio nei settori dell'istruzione e della cultura, si sono sviluppati a partire dalla concezione che gli enti locali e regionali hanno dei loro compiti e obblighi nei confronti dei cittadini e che, pertanto, il controllo democratico nonché la continuità, l'accessibilità e la qualità di tali servizi dovranno essere garantiti anche in futuro;

1.5. invita a riflettere sul fatto che il principio della reciprocità dell'accesso ai mercati non può essere applicato alle imprese controllate dagli enti locali e regionali, dato il loro legame con il proprio territorio, e a tener conto di questo dato nel contesto dei negoziati dell'OMC.

#### Osservazioni di merito

1.6. Rileva che il diritto di un ente di qualsiasi livello di erogare servizi pubblici, direttamente o mediante un'impresa controllata, non può essere intaccato. A questo proposito rimanda alle norme dell'OMC, laddove stabiliscono che le misure di liberalizzazione non configurano in alcun modo un obbligo di privatizzazione o di deregolamentazione. Lo stesso vale per la definizione delle condizioni di erogazione, che dovrà continuare ad essere appannaggio esclusivo degli enti locali e regionali, in funzione delle loro finalità e delle caratteristiche territoriali di ogni Stato;

1.7. pur condividendo l'offerta negoziale presentata dalla Commissione, non concorda pienamente con la valutazione della Direzione generale competente secondo cui il settore pubblico non sarebbe chiamato in causa. Osserva invece che gli enti territoriali dovranno prevedere ripercussioni dirette e indirette sulla gestione e sul finanziamento dei servizi, in particolare dei servizi di interesse generale, e chiede di non assumere impegni vincolanti nell'ambito del GATS prima di aver avviato una valutazione indipendente delle sue conseguenze economiche, sociali e ambientali;

1.8. condivide in linea di principio l'inclusione nell'ambito negoziale dei servizi ambientali, che però andranno precisati in modo dettagliato; a questo proposito, sostiene fermamente la posizione della Commissione sulla necessità di escludere lo sfruttamento e la distribuzione delle risorse idriche. Si dovrà inoltre fare in modo che gli investimenti già effettuati dagli enti locali e regionali in misure ecologiche e igieniche non perdano il loro valore economico;

1.9. appoggia pienamente la valutazione della Commissione secondo cui è inopportuno presentare offerte di liberalizzazione nei settori della sanità, dell'istruzione e degli audiovisivi. Questa posizione andrà mantenuta per l'intera durata dei negoziati sul GATS;

1.10. si schiera contro l'inclusione del settore culturale nei negoziati e ritiene, in particolare, che l'offerta negoziale della Commissione in materia di servizi ricreativi non debba configurarsi in modo da permettere di far rientrare nella categoria l'intero settore culturale;

1.11. si schiera risolutamente a favore della tutela della proprietà intellettuale e fa notare che si tratta di un ambito normativo particolarmente delicato;

1.12. esprime preoccupazione in merito ai negoziati sulle normative nazionali di cui all'articolo VI.4 del GATS, in virtù del quale, nell'ambito della procedura di risoluzione delle controversie dell'OMC, le normative possono essere considerate inutili ostacoli agli scambi nel caso in cui risultino più onerose di quanto necessario per garantire la qualità del servizio e non ottemperino al criterio di comportare solo restrizioni minime agli scambi. In effetti, attraverso i propri panel per la risoluzione delle controversie, l'OMC può classificare come illegittime «barriere non tariffarie» delle norme approvate da governi democraticamente eletti di qualsiasi livello allo scopo di tutelare l'interesse generale e l'ambiente. Tuttavia è importante anche che le normative non vengano utilizzate per coprire restrizioni della concorrenza oppure per negare l'accesso ai mercati stabilendo specifiche eccessive.

## 2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

### Il Comitato delle regioni

2.1. esorta la Commissione europea, in quanto parte negoziale nell'ambito dell'OMC, a tener conto delle seguenti raccomandazioni:

- tenere presente che la liberalizzazione non deve essere considerata un fine a se stessa bensì un mezzo per conseguire maggiore benessere e che, di conseguenza, essa non dovrà essere configurata in modo unidimensionale, bensì dopo aver preso in esame l'intero contesto sociale, economico e istituzionale;
- rispettare, nel contesto dei negoziati, i principi dell'autonomia regionale e locale, in linea con le disposizioni dell'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e con la proposta della Convenzione di conferire a tali principi un risalto ancora maggiore nella futura Costituzione europea;
- non presentare offerte di liberalizzazione in settori che non siano liberalizzati all'interno dell'UE;
- non assumere posizioni, nel contesto dei negoziati dell'OMC, che possano pregiudicare i negoziati in corso a livello comunitario sui contenuti della legislazione europea in materia di servizi di interesse generale;

- cercare di evitare che l'applicazione dei principi dell'OMC, e in particolare la volontarietà e l'assenza di obblighi di privatizzazione e deregolamentazione, sia vanificata — nei negoziati e in sede di attuazione — dalla mancata osservanza dei principi stessi nelle procedure di risoluzione delle controversie;
- cercare di evitare che le leggi e gli statuti emanati dagli enti regionali e locali possano essere classificati come «barriere non tariffarie al commercio»;
- cercare di evitare che gli interventi degli investitori stranieri siano motivati, in ultima analisi, dal desiderio di ottenere dei sussidi;

2.2. sottolinea che, nella prestazione di servizi pubblici e di servizi di interesse generale, occorre salvaguardare il principio della fornitura di un servizio universale;

2.3. appoggia l'intento della Commissione di facilitare gli scambi di forze lavoro qualificate.

*Coinvolgimento degli enti locali e regionali e del CdR nell'attività di informazione e di coordinamento all'interno dell'UE*

2.4. Osserva che gli enti locali e regionali sono i principali erogatori di servizi pubblici e che, pertanto, devono essere adeguatamente coinvolti, insieme al Comitato delle regioni, nell'azione di armonizzazione degli interessi all'interno dell'UE;

2.5. si compiace degli sforzi compiuti dalla Commissione per migliorare la trasparenza e per coinvolgere gruppi di interesse in rappresentanza di tutti i settori di servizi interessati, della società civile e delle diverse categorie socioeconomiche. Osserva però che gli enti locali e regionali non possono essere inclusi in queste categorie, in quanto riuniscono in sé tutta la gamma dei servizi pubblici e hanno di fatto creato il settore stesso dei servizi pubblici, in base a decisioni democratiche prese nell'ambito delle proprie competenze;

2.6. in conseguenza dell'inserimento dei servizi nel processo mondiale di liberalizzazione, chiede che nella futura Costituzione europea sia previsto l'obbligo di coinvolgere il Comitato delle regioni nelle decisioni di politica commerciale.

Bruxelles, 3 luglio 2003.

*Il Presidente*

*del Comitato delle regioni*

Albert BORE

---

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphné II)»**

(2003/C 256/15)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II), COM(2003) 54 def. — 2003/0025 (COD);

vista la decisione del Consiglio, del 4 marzo 2003, di consultarlo a norma dell'articolo 265, primo comma, e dell'articolo 152 del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del Presidente, del 23 gennaio 2003, di incaricare la commissione Affari costituzionali e governance europea di elaborare un parere sull'argomento;

visto il proprio progetto di parere (CdR 63/2003 riv.) adottato, in data 16 maggio 2003, dalla commissione Affari costituzionali e governance europea (relatore: Riccardo Ventre, presidente della provincia di Caserta (IT-PPE));

Considerando che l'art. 3 lettera p) del trattato stabilisce che l'azione della Comunità comporti un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione alla salute;

Considerando che nella protezione della salute rientrano tutte le azioni di lotta alla violenza, da considerare come un elemento che mina la salute delle vittime sia sul piano fisico che mentale e psichico;

Considerando che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione proibisce ogni trattamento disumano e/o degradante, oltre a garantire i diritti dei minori e delle donne;

Considerando che il primo programma Daphne ha ottenuto una risposta superiore alle aspettative con un numero elevato di progetti presentati; che fino ad ora solo il 13 % di essi è stato finanziato, data l'esiguità della dotazione disponibile a fronte di un problema tanto grave e forse non ancora sufficientemente conosciuto;

Considerando che gli enti locali e regionali sono le istituzioni che più devono farsi carico dell'aiuto alle vittime e dello sradicamento del fenomeno,

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 3 luglio), il seguente parere.

## 1. La posizione del Comitato delle regioni

### Il Comitato delle regioni

1.1. Accoglie con favore la seconda fase del programma Daphné in quanto il fenomeno della violenza nei confronti dei bambini, dei giovani e delle donne appare ancora molto grave, come è dimostrato dal numero di progetti presentati durante la prima fase del programma;

1.2. apprezza l'ampiezza dello spettro delle forme di violenza nei confronti dei minori (bambini e giovani) e delle donne preso in considerazione dalla proposta di programma, anche se deve constatare che è per contro praticamente assente la violenza legata allo sfruttamento sessuale a scopo di lucro o di addestramento al furto o alla criminalità dei minori, in specie immigrati;

1.3. condivide l'apertura del programma a organizzazioni e istituzioni, tra cui anche i Consigli comunali, in considerazione delle loro competenze per quanto riguarda l'aiuto alle vittime;

1.4. ritiene che, alla stessa stregua, dovrebbero figurare tra gli aventi diritto a partecipare al programma anche le regioni, che hanno di norma competenza sul bilancio per gli interventi sociali, nonché, almeno come partner, le forze dell'ordine che sono spesso indispensabili per conoscere i casi di violenza e soprattutto per determinare la presenza o meno di un'organizzazione alle spalle di chi ha perpetrato la violenza;

1.5. sostiene, come la Commissione, che la lotta alla violenza è una condicio sine qua non per costruire nell'Unione uno spazio di libertà sicurezza e giustizia;

1.6. è convinto, come sostiene il testo della Commissione, che sia necessario definire migliori e diversificati strumenti di azione, anche alla luce dell'esperienza maturata durante la prima fase del programma; ritiene però che sia possibile migliorare la proposta in alcune sue parti, per esempio per quanto riguarda gli immigrati;

1.7. condivide la necessità di una definizione più precisa di azioni specifiche con precisi obiettivi per ogni anno di durata del programma; questo per essere più incisivi e per non rischiare di deludere molti soggetti partecipanti, a volte esclusi per motivazioni non sempre chiare ed esplicabili;

1.8. ritiene molto utile l'intenzione espressa dalla Commissione di mettere in rete a livello dell'Unione le buone prassi e le misure di prevenzione e repressione di ogni tipo di violenza, perché considera che la reciproca conoscenza delle misure applicate possa aiutare a meglio affrontare il problema. Non si deve infatti dimenticare quanto il campo di intervento sia ampio e diversificato (dalla violenza domestica a quella di strada, da quella sul posto di lavoro allo sfruttamento di emarginati quali gli emigrati e i clandestini), e quanto sia grande la conseguente necessità di realizzare un'ampia collaborazione europea;

1.9. apprezza la decisione di aumentare la dotazione del programma, che per la prima fase era pari a 20 milioni di EUR, motivandola col fatto che i paesi di applicazione sono aumentati a seguito dell'allargamento e che detta prima fase ha messo in luce l'esistenza di numerose altre esigenze di intervento;

1.10. ritiene però che l'aumento proposto sia insufficiente, se si pensa al grande impegno non solo nei confronti dei nuovi Stati membri ma anche di quelli in attesa di aderire, dai quali possono facilmente arrivare minori e donne particolarmente suscettibili di diventare vittime di violenza. L'aumento appare altresì esiguo a causa del numero molto elevato di progetti presentati durante la prima fase di Daphné e giudicati validi ma non finanziati per mancanza di fondi. È infatti stato finanziato solo il 13 % dei progetti presentati;

1.11. apprezza che una parte della dotazione sia riservata a misure complementari, quali studi e ricerche, destinati a rispondere ad esigenze evidenziate dalla Commissione, o da altri soggetti.

## 2. Raccomandazioni del CdR

### Il Comitato delle regioni

2.1. Raccomanda di estendere anche alle regioni e alle forze dell'ordine la qualifica di soggetti abilitati a presentare progetti o a esserne partner, in nome del contributo che le stesse

possono arrecare in materia di metodologia di approccio al problema o di aspetti specifici;

2.2. raccomanda di riservare un'attenzione particolare, almeno tra gli obiettivi specifici da fissare ogni anno, ai minori e alle donne immigrate, che sono categorie più facilmente esposte a diventare vittime di violenza per la situazione di disagio anche economico in cui si trovano, specie se sono clandestini o minori non accompagnati;

2.3. raccomanda che tra le forme di violenza siano considerate, oltre allo sfruttamento sessuale a scopo commerciale, anche l'istigazione all'accattonaggio, al furto e alla criminalità;

2.4. raccomanda che la dotazione finanziaria si ulteriormente aumentata per essere portata almeno a 65 milioni di EUR, conformemente alla prima proposta della Commissione; considera infatti che un bilancio di 41 milioni di EUR sia decisamente troppo esiguo rispetto agli obiettivi, soprattutto se una parte di esso sarà riservata come è giusto a studi e ricerche;

2.5. raccomanda alla Commissione di pubblicare un apposito bando, per definire meglio gli obiettivi per gli studi e le ricerche; la collaborazione e i suggerimenti soprattutto dei soggetti che operano a contatto diretto con il problema possono infatti contribuire a meglio centrare gli obiettivi.

### Raccomandazione 1

#### Articolo 3, punto 1

Documento della Commissione	Proposta di modifica
Il programma è aperto alla partecipazione di organizzazioni pubbliche e private e di istituzioni (gli enti locali a livello comunale, i dipartimenti universitari e centri di ricerca) che operino al fine di prevenire la violenza contro i bambini i giovani e le donne ...	Il programma è aperto alla partecipazione di organizzazioni pubbliche e private e di istituzioni (gli enti locali a livello comunale, le <u>regioni</u> , i dipartimenti universitari, i centri di ricerca, le <u>forze dell'ordine a livello locale, regionale e nazionale</u> ) che operino al fine di prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne ...

### Motivazione

Tra le istituzioni e organizzazioni a cui è aperto il programma si ritiene di dover aggiungere da un lato le regioni, in quanto queste hanno di norma competenze e fondi per gli interventi riguardante la salute e la qualità delle vita delle persone e possono apportare un valido aiuto ai progetti inerenti agli obiettivi della seconda fase di Daphne, e dall'altro le forze dell'ordine a livello locale e nazionale, perché sovente sono le prime ad avere contatti e cognizioni sui casi di violenza e perché il punto 7, lettera a), dell'allegato le nomina tra i possibili destinatari delle sovvenzioni.

## Raccomandazione 2

## Articolo 5, punto 1

Documento della Commissione	Proposta di modifica
La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il periodo 2004-2008 è fissata a 41 milioni di EUR.	La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il periodo 2004-2008 è fissata a <u>41-65</u> milioni di EUR.

*Motivazione*

L'incremento della dotazione a 65 milioni di EUR, invece dei 41 milioni previsti dalla proposta di programma, si giustifica in primo luogo con il fatto che i 20 milioni previsti per la prima fase hanno permesso di finanziare unicamente il 13 % dei progetti presentati e, in secondo luogo, con il fatto che la seconda fase dovrà rispondere anche alle proposte che arriveranno dai 12 paesi che si definivano dell'allargamento, ma che si possono già considerare come paesi dell'Unione. A ciò si deve aggiungere che la stessa Commissione, nella relazione che precede la proposta di programma, proponeva una dotazione di 65 milioni di EUR.

## Raccomandazione 3

## Allegato punto 2, lettera a)

Documento della Commissione	Proposta di modifica
Indagare e valutare le diverse cause, circostanze e meccanismi che fanno insorgere e incrementare gli atti di violenza.	Indagare e valutare le diverse cause circostanze e meccanismi che fanno insorgere e incrementare gli atti di violenza, <u>compreso l'incitamento all'accattonaggio, al furto e alla criminalità.</u>

*Motivazione*

Si ritiene utile specificare come anche l'incitamento all'accattonaggio, al furto e alla criminalità rientri negli atti di violenza, in particolare nei confronti dei minori, in quanto sembra che l'attenzione del programma sia particolarmente, se non esclusivamente, rivolta alla violenza di tipo sessuale la quale, se pur gravissima, non è certo l'unica forma di violenza possibile.

## Raccomandazione 4

## Allegato: Obiettivi e azioni specifiche, punto 5

Documento della Commissione	Proposta di modifica
Ideare e sperimentare strumenti didattici sulla prevenzione della violenza contro i bambini, i giovani e le donne, nonché sulla risoluzione dei conflitti, da utilizzare nelle scuole e negli istituti di istruzione per gli adulti.	Ideare e sperimentare <u>iniziativa</u> e strumenti didattici sulla prevenzione della violenza contro i bambini, i giovani e le donne, nonché sulla risoluzione dei conflitti, da utilizzare nelle scuole e negli istituti di istruzione per gli adulti, <u>negli enti locali e in altri enti con finalità formativa o comunicativa.</u>

## Raccomandazione 5

## Allegato punto 6, secondo comma

Documento della Commissione	Proposta di modifica
Individuare le possibili cause, circostanze e meccanismi che portano all'insorgere e all'incremento degli atti di violenza, come la natura della motivazione degli autori di atti di violenza e dei responsabili dello sfruttamento sessuale a scopo commerciale.	Individuare le possibili cause, circostanze e meccanismi che portano all'insorgere e all'incremento degli atti di violenza, come la natura della motivazione degli autori di atti di violenza e dei responsabili dello sfruttamento sessuale <u>e non</u> , a scopo commerciale.

*Motivazione*

Come affermato nella motivazione precedente (modifica 3) non esiste solo lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale ma anche altre casistiche come ad esempio l'incitamento al furto o all'accattonaggio, che costituiscono gravissime forme di violenza psicologica e morale, oltre che fisica, nei confronti dei minori.

## Raccomandazione 6

## Allegato punto 7, lettera c)

Documento della Commissione	Proposta di modifica
L'incoraggiamento all'introduzione di misure che aumentino il numero di denunce alle autorità di episodi di violenza contro le donne, i bambini e i giovani e delle diverse forme di sfruttamento sessuale di donne e bambini a scopo commerciale.	L'incoraggiamento all'introduzione di misure e servizi specifici che aumentino il numero di denunce alle autorità <u>di degli episodi di violenza o abuso contro le donne, i bambini e i giovani</u> e delle diverse forme di sfruttamento <u>o commercio</u> , sessuale <u>e non</u> , di donne, e bambini <u>e giovani</u> a scopo commerciale.

*Motivazione*

Si veda la motivazione dell'emendamento precedente (modifica 5).

Bruxelles, 3 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni*

Albert BORE

**Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione»**

(2003/C 256/16)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (COM(2003) 176 def. — 2003/0068 (CNS));

vista la decisione del Consiglio, del 22 aprile 2003, di consultarlo in materia, conformemente al disposto dell'articolo 128, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Presidente, del 19 marzo 2003, di incaricare la commissione Politica economica e sociale dell'elaborazione del parere in materia;

visto il proprio parere in merito alla revisione della strategia europea per l'occupazione e degli orientamenti in materia di occupazione, basato sulla comunicazione Bilancio di cinque anni della strategia europea per l'occupazione e sulla comunicazione «il futuro della strategia europea per l'occupazione (SEO): una strategia per il pieno impiego e posti di lavoro migliori per tutti» (CdR 15/2003 fin);

visto il progetto di parere (CdR 137/2003, riv.) adottato dalla commissione Politica economica e sociale il 13 giugno 2003 (relatrice Paulina Hajjanen (FIN-PPE), membro del consiglio regionale della Finlandia sudoccidentale),

ha adottato all'unanimità, nel corso della 50<sup>a</sup> sessione plenaria del 2 e 3 luglio 2003 (seduta del 3 luglio), il seguente parere.

## 1. Considerazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

1.1. valuta favorevolmente il fatto che la Commissione, nella proposta in esame, sottolinei l'esigenza di razionalizzare la gestione e l'attuazione della strategia per l'occupazione e a tal fine chieda agli Stati membri di garantire l'attuazione degli orientamenti anche a livello regionale e locale. L'approccio previsto dalla nuova strategia consente di rafforzare la dimensione regionale e locale nell'attuazione di tutti gli orientamenti. Il Comitato ritiene tuttavia che, per realizzare tale obiettivo nella fase preparatoria a livello nazionale, occorra un forte e concreto sostegno politico da parte dell'Unione nonché un riorientamento degli strumenti finanziari dell'UE verso un maggiore sostegno della dimensione regionale e locale;

1.2. si rammarica del fatto che l'approccio adottato nella proposta valuti il ruolo dei vari livelli territoriali anzitutto in riferimento al processo, ossia dal punto di vista dell'efficacia e della legittimità della strategia. Questo approccio non tiene conto in maniera adeguata del ruolo diretto dei soggetti regionali e locali nell'attuazione della strategia e nel miglioramento della sua efficacia;

1.3. ritiene che la capacità delle politiche definite ai livelli decisionali più elevati di reagire ai problemi regionali e locali

si stia riducendo. Nell'elaborare i piani di azione nazionali per l'occupazione si dovrebbe prevedere anzitutto un decentramento a livello regionale e locale dei poteri decisionali relativi all'attuazione della politica occupazionale. I piani di azione nazionali dovrebbero contenere delle indicazioni sull'attuazione degli orientamenti a livello regionale e locale;

1.4. reputa indispensabile che le misure relative alle disparità regionali nel campo occupazionale siano considerate — conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo e come era stato già proposto nella comunicazione COM(2003) 6 def. — una priorità di azione nell'ambito degli orientamenti in materia di occupazione. Occorrerebbe definire degli obiettivi misurabili per la riduzione delle disparità regionali e, oltre alla mobilità professionale e geografica della forza lavoro, per ridurre tali disparità andrebbero promosse anche altre misure a vasto raggio, intese a sostenerne l'occupazione e la competitività a livello regionale;

1.5. osserva che gli orientamenti dovrebbero contenere dei dati concreti in merito alle strategie regionali e locali per l'occupazione, in quanto strumenti che collegano il livello regionale e locale con l'attuazione della strategia europea per l'occupazione. L'elaborazione di tali strategie dovrebbe integrarsi in modo efficace con la preparazione dei piani d'azione nazionali. Bisogna inoltre chiarire e rafforzare ulteriormente il ruolo dei partenariati locali e dell'economia sociale nell'attuazione della strategia per l'occupazione;

1.6. ribadisce il giudizio espresso in precedenza, secondo cui occorre specificare e rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali nell'attuazione della strategia per l'occupazione. Si dovrebbe accrescere il peso dei piani nazionali per l'occupazio-

ne attraverso la loro approvazione da parte dei rispettivi organi parlamentari nazionali. Occorre inoltre rafforzare il collegamento tra piani d'azione e bilanci nazionali.

Bruxelles, 3 luglio 2003.

*Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Albert BORE*

---