

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato delle regioni	
	Sessione di marzo 1999	
1999/C 198/01	Risoluzione del Comitato delle regioni in merito a «La riforma dei fondi strutturali e di coesione nel quadro del dibattito politico sul pacchetto di misure dell'Agenda 2000»	1
1999/C 198/02	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione su "I trasporti e le emissioni di CO ₂ : verso un approccio comunitario"»	3
1999/C 198/03	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale sul tema "Sviluppare la rete dei cittadini: perché è importante un trasporto passeggeri regionale e locale di buona qualità e come la Commissione europea sta contribuendo alla realizzazione di questo obiettivo"»	8
1999/C 198/04	Parere del Comitato delle regioni in merito al «Libro bianco — Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: Approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE»	16
1999/C 198/05	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Intermodalità e trasporto merci intermodale nell'Unione europea — Un approccio di sistema per il trasporto merci. Strategie e interventi a favore dell'efficienza, della qualità dei servizi e della sostenibilità del trasporto merci"»	21

Prezzo: 19,50 EUR

IT

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
1999/C 198/06	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico»	27
1999/C 198/07	Parere del Comitato delle regioni sul tema «Ulteriore sviluppo della politica ambientale e creazione di un'Unione ecologica»	30
1999/C 198/08	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti»	37
1999/C 198/09	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione»	41
1999/C 198/10	Parere del Comitato delle regioni sul «Piano di azione contro il razzismo»	48
1999/C 198/11	Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» e alla «Raccomandazione della Commissione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo»	56
1999/C 198/12	Parere del Comitato delle regioni in merito: — alla «Comunicazione della Commissione relativa al problema della violenza contro i bambini, i giovani e le donne», e — alla «Proposta modificata di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario (il programma Daphne) (2000-2004) sulle misure dirette a prevenire la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne»	61
1999/C 198/13	Parere del Comitato delle regioni sul tema «Euroformazione per gli enti regionali e locali in Europa»	68
1999/C 198/14	Parere del Comitato delle regioni sul «Principio di sussidiarietà "Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! — Un appello del Comitato delle regioni"»	73
1999/C 198/15	Risoluzione del Comitato delle regioni riguardante «L'arresto di Abdullah Öcalan e la necessità di individuare una soluzione politica alla questione curda»	82

II

(Alti preparatori)

COMITATO DELLE REGIONI

Risoluzione del Comitato delle regioni in merito a «La riforma dei fondi strutturali e di coesione nel quadro del dibattito politico sul pacchetto di misure dell'Agenda 2000»

(1999/C 198/01)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del 18 novembre 1998 di incaricare la Commissione 1 di elaborare una risoluzione sulla riforma dei fondi strutturali;

visto il progetto di risoluzione approvato dalla Commissione 1 nella riunione del 3 febbraio 1999 (CdR 1/99 riv. 1, relatore: Zaplana);

considerato che nella sessione plenaria del settembre 1998 ha adottato un parere in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sui fondi strutturali» (CdR 167/98 fin) (1); che nella sessione plenaria del novembre 1998 ha adottato i pareri relativi alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modificazione del Regolamento (CE) n. 1164/94 che istituisce un Fondo di coesione» (CdR 235/98 fin) (2), alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale» (CdR 240/98 fin) (3), alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo» (CdR 155/98 fin) (4), ed alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione (SSPA)» (CdR 241/98 fin) (5); che nella sessione plenaria del gennaio 1999 ha adottato i pareri in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo di orientamento e di garanzia (FEAOG)» (CdR 308/98 fin) (6) ed alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alle azioni strutturali nel settore della pesca» (CdR 309/98 fin) (7);

considerato che, come già segnalato nel parere sul regolamento generale (punto 1.1), tali proposte di regolamento presentate dalla Commissione europea rientrano nel contesto generale delle proposte legislative dell'Agenda 2000 e che esiste una stretta interdipendenza tra i vari elementi dell'Agenda, le relative proposte legislative e le decisioni politiche da prendere;

considerato che, come affermato nel parere succitato (punti 1.2 ed 1.3), la riforma della politica strutturale svolge un ruolo fondamentale nelle decisioni sull'Agenda 2000 e che, per conseguire uno sviluppo socioeconomico equilibrato della Comunità, obiettivo fondamentale dell'Unione, è assolutamente necessario correggere gli squilibri regionali in applicazione del principio di solidarietà;

considerato che il dibattito avviato nel corso del Vertice europeo di Vienna del dicembre 1998 sulle proposte dell'Agenda 2000 esige una presa di posizione del Comitato in materia,

(1) GU C 373 del 2.12.1998, pag. 1.

(2) GU C 51 del 22.2.1999, pag. 10.

(3) GU C 51 del 22.2.1999, pag. 1.

(4) GU C 51 del 22.2.1999, pag. 48.

(5) GU C 51 del 22.2.1999, pag. 7.

(6) GU C 93 del 6.4.1999, pag. 1.

(7) GU C 93 del 6.4.1999, pag. 1.

ha adottato in data 10 marzo 1999, nel corso della 28^a sessione plenaria, la presente risoluzione.

Il Comitato delle regioni

1. Ribadisce il proprio sostegno alla promozione di un progresso socioeconomico equilibrato e sostenibile, che poggia sul principio di solidarietà, obiettivo di fondo dell'Unione europea, per la cui realizzazione è assolutamente necessario rafforzare la coesione economica e sociale, attuare e approfondire il principio di sussidiarietà, estendere la modalità di partenariato ai soggetti economici e sociali dello sviluppo locale.

2. Dichiarata che i cittadini europei hanno scelto un'Unione fondata sulla cooperazione solidale degli Stati membri, degli Stati federati e delle regioni per ottenere una corretta redistribuzione della ricchezza, e che un'efficace politica strutturale dell'Unione costituisce, in tale contesto, il principale strumento comunitario per realizzare la solidarietà europea, essendo il suo obiettivo finale la riduzione delle differenze nel livello di sviluppo delle diverse regioni e del ritardo delle aree meno favorite, allo scopo di migliorare la qualità della vita dei cittadini europei.

3. Manifesta il proprio appoggio alle conclusioni del Consiglio di Vienna relative alla definizione, entro il marzo 1999, di un accordo politico sul pacchetto «Agenda 2000», in modo da permetterne l'adozione definitiva prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 1999; desidera segnalare a tale proposito l'imprescindibilità di una dotazione adeguata e senza alcun taglio, dei fondi strutturali e di coesione se si vogliono conseguire gli obiettivi di crescita e occupazione, visto che per stimolare la crescita e l'occupazione occorre investire.

4. Sollecita pertanto i rappresentanti politici degli Stati membri a tener conto anche del principio della solidarietà tra Stati membri e regioni nei dibattiti pubblici sull'Agenda 2000 e, al suo interno, sulla revisione del sistema di finanziamento della Comunità.

5. Prende atto della proposta della Commissione di mantenere gli aiuti del Fondo di coesione. Ritiene altresì che il Fondo possa svolgere in futuro un ruolo proficuo nella soluzione delle attuali carenze infrastrutturali degli Stati membri beneficiari.

6. Ricorda che una volta realizzata la moneta unica, il dibattito politico deve incentrarsi su tutti gli altri obiettivi del Trattato sull'Unione, quali l'edificazione di un'Europa sociale, la promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile ed il rafforzamento della coesione, in modo che anche la UEM si configuri come uno strumento per il conseguimento di detti obiettivi.

7. Riafferma la propria convinzione che le politiche previste dall'Agenda 2000, e specialmente quelle relative ai fondi strutturali e di coesione, sono pienamente coerenti con altre politiche dell'Unione come quelle a sostegno dell'occupazione, della competitività, della ricerca e dello sviluppo, o per l'introduzione della moneta unica, tutte finalizzate all'integrazione ed al rafforzamento dell'Unione europea.

8. Sottolinea la necessità di rafforzare il principio del partenariato, in modo che gli enti locali e regionali possano essere coinvolti attivamente in tutte le fasi degli interventi realizzati nel quadro dei fondi strutturali e della politica rurale, incentivando in particolare il principio di programmi regionali globali, pluriennali e integrati, ideati e gestiti a livello regionale.

9. Sollecita infine i rappresentanti degli Stati membri che parteciperanno in marzo al Vertice straordinario di Berlino a tener conto, nelle loro deliberazioni, delle proposte formulate nella presente risoluzione e negli altri pareri del Comitato sull'Agenda 2000, dato che proprio su un tema così fondamentale per il futuro delle regioni come la politica strutturale e di coesione, è assolutamente necessario che gli Stati e le istituzioni comunitarie ascoltino la voce dei legittimi rappresentanti dei cittadini delle regioni europee.

10. Sottolinea infine l'importanza dell'insieme delle proposte dell'Agenda 2000. L'ampliamento ai nuovi paesi candidati è fondamentale sotto il profilo della sicurezza politica e della democrazia e, a lungo termine, contribuirà positivamente anche allo sviluppo economico dell'Europa nel suo insieme. Il Comitato delle regioni ritiene che nel processo di ampliamento si debba conciliare il mantenimento di una politica strutturale attiva negli attuali Stati membri con la garanzia di risorse per i futuri Stati membri.

Bruxelles, 10 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione su “I trasporti e le emissioni di CO₂: verso un approccio comunitario”»

(1999/C 198/02)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al PE, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su «I trasporti e le emissioni di CO₂: verso un approccio comunitario» (COM(1998) 204 def.);

vista la decisione presa dalla Commissione il 3 aprile 1998 di consultare il Comitato delle regioni in materia, conformemente all'articolo 198 C, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione presa il 15 luglio 1998 dal proprio Ufficio di presidenza di incaricare la Commissione 3 «Reti transeuropee, trasporti e società dell'informazione» di preparare i lavori in materia;

visto il progetto di parere (CdR 230/98 riv. 1) adottato dalla Commissione 3 il 27 novembre 1998 (relatori Panettoni e Warhurst);

considerato il parere del Comitato delle regioni del 18 settembre 1997 su «Cambiamenti climatici e energia» (CdR 104/97 fin)⁽¹⁾;

considerata la risoluzione del Comitato delle regioni del 14 maggio 1998 in merito alla «Carta europea degli enti territoriali per una politica dei trasporti avanzata e sostenibile» (CdR 347/97 fin)⁽²⁾;

considerato il Libro Bianco per «Una strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie» (COM(96) 421 def.) ed il relativo parere del Comitato delle regioni in merito (CdR 143/97 fin)⁽³⁾;

considerato il parere del Comitato delle regioni in merito a «Una strategia di trasporto sostenibile per gli enti locali e regionali e per l'Unione europea» (CdR 255/97 fin.)⁽⁴⁾;

considerata la Comunicazione della Commissione sulle «Superstrade ferroviarie transeuropee per il trasporto merci» (COM(97) 242 def.) e il relativo parere richiesto dalla Commissione al Comitato delle regioni (CdR 346/97 fin)⁽⁵⁾;

considerato il Libro verde della Commissione europea intitolato «La rete dei cittadini — Realizzare le potenzialità del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa» (COM(95) 601);

considerata la Comunicazione sui trasporti marittimi a corta distanza «Prospettive e sfide» (COM(95) 317 def.);

considerato il Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime (COM(97) 678 def.);

considerata la Comunicazione «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti — Strategie di intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea» (COM(95) 691);

considerato il Quinto programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile⁽⁶⁾ (93/C 138/01) che afferma la necessità di elaborare una strategia intesa a ridurre l'impatto generale dei trasporti sull'ambiente;

(1) GU C 379 del 15.12.1997, pag. 11.

(2) GU C 251 del 10.8.1998, pag. 7.

(3) GU C 379 del 15.12.1997, pag. 4.

(4) GU C 180 dell'11.6.1998, pag. 1.

(5) GU C 180 dell'11.6.1998, pag. 17.

(6) GU C 138 del 17.5.1993, pag. 1.

considerata la proposta comunitaria di Protocollo alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) che ha come obiettivo ultimo la «stabilizzazione delle concentrazioni in atmosfera di gas ad effetto serra ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze delle attività umane al sistema climatico»;

considerato il Protocollo adottato il 10 dicembre 1997 a Kyoto dalla terza Conferenza delle parti alla Convenzione sui cambiamenti climatici, che impegna i paesi industrializzati a ridurre, entro il periodo compreso tra il 2008 e il 2012, le emissioni dei gas serra nella misura complessiva del 5,3 % rispetto ai livelli del 1990;

considerato che il Protocollo di Kyoto ha stabilito che dovranno essere ridotte le emissioni dei sei principali gas serra, non controllati dal Protocollo di Montreal per la protezione della fascia di ozono, individuati nell'anidride carbonica (CO₂), il metano (CH₄), il protossido di azoto (N₂O), gli idrofluorocarburi (HFC), i perfluorocarburi (PFC) e l'esasfluoruro di zolfo (SF₆),

ha adottato l'11 marzo, nel corso della 28^a sessione plenaria del 10 e 11 marzo 1999, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il protocollo di Kyoto, sottoscritto dai paesi partecipanti alla Terza Conferenza delle parti nel dicembre 1997, ha definito gli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra prodotti dalle attività umane e ha introdotto gli strumenti con i quali la riduzione dovrà essere perseguita. Tali strumenti, in particolare l'acquisto e la vendita dei permessi di emissione tra i paesi aderenti al Protocollo, saranno oggetto della IV^a conferenza delle parti di Buenos Aires nel novembre 1998.

1.2. Il Comitato riconosce che il ruolo dell'Unione europea nel processo negoziale per la definizione del protocollo di Kyoto è stato importante e ha positivamente contribuito a far progredire le politiche di stabilizzazione del clima planetario verso un profilo di sviluppo sostenibile.

1.3. La sfida ora si sposta verso le strategie di attuazione degli obiettivi di Kyoto e verso le modalità di stima e di controllo degli effetti delle politiche e delle misure di riduzione adottate. Il Comitato intende poter contribuire in modo sostanziale alla definizione di tali strategie e le regioni e gli enti locali si prefiggono di dare concreta realizzazione alle stesse, in un contesto di armonizzazione delle condizioni di concorrenza, di coerenza dell'azione di tutti i livelli di governo e di partenariato attivo tra tutti i soggetti coinvolti nella promozione di uno sviluppo sostenibile.

2. Osservazioni generali

2.1. Il settore dei trasporti, per le sue specifiche caratteristiche e per le tendenze alla crescita della domanda che a tutt'oggi interessano la totalità dei paesi firmatari del protocollo di Kyoto, costituisce uno dei campi di azione prioritari per il contenimento della crescita delle emissioni di CO₂. Il Comitato apprezza e condivide in termini generali il contenuto della Comunicazione sui trasporti e la CO₂ e ravvisa nelle azioni proposte una buona base di partenza per raggiungere gli obiettivi fissati.

2.2. Nell'UE la quota imputabile ai trasporti sul totale delle emissioni è passata dal 19 % nel 1985 al 26 % nel 1995. L'incremento delle emissioni è stato più sostenuto della crescita economica. Per ovvi motivi è ai trasporti su strada — settore ad alto consumo energetico — che si è rivolta la preferenza sia dei produttori che dei consumatori. Non va però dimenticato che le automobili private generano da sole circa il 50 % delle emissioni e che il traffico urbano è all'origine di circa la metà delle emissioni prodotte dai trasporti su strada. Le emissioni del traffico aereo rappresentano solo il 12 % delle emissioni di CO₂ imputabili ai trasporti, ma sono in costante aumento. La suddivisione degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ tra i diversi settori dell'economia non è stata stabilita e non è oggetto della Comunicazione. Tuttavia il Comitato non può esimersi dall'osservare con preoccupazione che a fronte di una crescita tendenziale delle emissioni del settore dei trasporti del 40 % in assenza di nuove politiche, l'insieme delle misure proposte porterebbe ad una riduzione nei prossimi quindici anni del 20-25 % rispetto ai valori tendenziali. Sebbene questa riduzione rappresenti il dimezzamento della crescita tendenziale delle emissioni e comporti notevolissime innovazioni nella politica dei trasporti e nei comportamenti degli utenti, la riduzione potenziale sarà comunque assai inferiore a quella soglia dell'8 % rispetto ai livelli del 1990 che rappresenta in termini globali l'obiettivo di riduzione delle emissioni stabilito per l'Unione europea.

2.3. Il Comitato condivide quindi l'auspicio che le misure proposte siano adottate rapidamente e con decisione, ma ritiene che nel prossimo futuro debbano essere individuate ulteriori misure e che tali misure debbano riguardare in particolare i trasporti di carattere locale e metropolitano dove si registrano i tassi di crescita più elevati, le criticità funzionali ed ambientali più evidenti e il coinvolgimento del maggior numero di persone e di attività.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato concorda sul quadro di prospettiva delineato dalla Comunicazione e sull'impossibilità di conseguire gli obiettivi di Kyoto senza radicali mutamenti nelle politiche, negli strumenti e anche nella suddivisione delle responsabilità tra i soggetti attuatori. In particolare, ritiene che vada invertita o quantomeno significativamente rallentata la tendenza alla

crescita del contenuto di trasporto del PIL ($U \cdot km / PIL$). La crescita decennale (1985-1995) del PIL del 26 % è stata infatti accompagnata da una crescita delle emissioni di CO_2 del settore dei trasporti del 37 %.

3.2. In questa situazione il Comitato ritiene estremamente importante integrare le tradizionali politiche di governo dell'offerta di infrastrutture e servizi con nuove ed efficaci politiche di governo della domanda di mobilità. Secondo il Comitato, i trasporti a livello locale e regionale sono sostanzialmente di competenza dei poteri locali, regionali e nazionali i quali dovrebbero agire in collaborazione con gli operatori ed i gruppi di utenti attivi nel settore dei trasporti. Il ruolo degli enti locali e regionali nel processo di modifica di tali politiche risulta pertanto importante. Essi possono contribuire a migliorare la qualità della vita delle persone che vivono e lavorano nelle aree e regioni di loro competenza. Grazie alla collaborazione ed al partenariato, le amministrazioni locali e regionali possono conseguire tali obiettivi:

- gestendo la domanda di mobilità;
- cooperando con altri enti locali e regionali affinché le misure adottate siano pratiche, efficienti e politicamente valide;
- assicurando gli ambienti economici dell'effettiva possibilità di creare un mercato per i beni che consentono un trasporto ecologico.

3.3. Il contributo più valido dell'amministrazione regionale e locale all'effettiva riduzione delle emissioni di CO_2 è quello di governare la domanda di mobilità e di far sì che la gente riduca la domanda di spostamenti. Gran parte degli enti locali e regionali dell'Unione europea è responsabile della pianificazione dell'uso del territorio e può quindi stabilire l'ubicazione delle aree residenziali e di quelle destinate alle attività economiche in rapporto alle infrastrutture di trasporto. Gli enti locali e regionali possono indurre la gente a ridurre le proprie esigenze di spostamento adottando un approccio coordinato alla pianificazione integrata dell'uso del territorio, vale a dire situando le infrastrutture commerciali e per il tempo libero ed i servizi vicino alle zone residenziali, ed i principali attrattori di traffico presso le fermate o le stazioni del trasporto pubblico. Tali enti dovrebbero tuttavia essere investiti di maggiori poteri decisionali per quanto riguarda l'apertura delle aree di loro competenza al traffico e le garanzie di mobilità ed accessibilità per tutti i cittadini.

3.4. Il Comitato osserva con soddisfazione che la Commissione conviene sul fatto che le politiche di pianificazione territoriale accompagnate da misure complementari potrebbero ridurre «ad un terzo circa» le emissioni giornaliere pro capite entro il 2010. Il Comitato ritiene che un maggiore rilievo, e conseguentemente un maggior impegno di ricerca e di risorse, dovrebbe essere dedicato alle azioni che il documento definisce «complementari», come le politiche urbanistiche coscientemente orientate alla diminuzione della domanda di trasporto, la promozione di una nuova cultura della mobilità, le politiche di educazione e informazione sugli effetti ambientali connessi alle attività di trasporto, la promozione del car sharing organizzato, della mobilità non motorizzata (piedi e biciclette), l'organizzazione di corsi di formazione pratica intesi a promuovere una guida rispettosa dell'ambiente ed orientata al

risparmio di carburante (programma di formazione sulla guida ecologica) e formule innovative di gestione della mobilità urbana (moderazione del traffico, fluidificazione assistita da tecnologie per l'informazione, razionalizzazione dei percorsi e delle velocità). La generalizzazione di tali misure riceverebbe un sostegno efficace da correzioni normative da parte dei governi nazionali e della Commissione stessa.

3.5. Benché le misure di cui al punto precedente siano nella quasi totalità affidate agli enti locali e regionali, il CdR ritiene di estrema importanza l'esplicito riconoscimento anche a livello comunitario e nazionale del ruolo che tali politiche possono svolgere nel raggiungimento degli obiettivi di Kyoto. Ne deriva l'opportunità di prevedere l'avvio e il monitoraggio di consistenti programmi di sperimentazione, l'implementazione dei network esistenti per la diffusione delle esperienze e l'assistenza progettuale ed organizzativa ed infine la riserva di adeguate risorse per la promozione e lo sviluppo delle iniziative più efficaci dal punto di vista della riduzione delle emissioni. Il Comitato insiste con la Commissione perché incentivi gli enti locali e regionali a tenere conto della gestione della domanda di mobilità nell'elaborazione delle loro strategie locali e regionali. Il Comitato accoglie con favore l'ampia gamma di misure proposte nella Comunicazione della Commissione sulla rete dei cittadini in materia di trasporto locale, regionale e dei viaggiatori.

3.6. Oltre al principale obiettivo a lungo termine, ovvero la gestione della domanda di mobilità, occorrerà adottare altre misure coordinate per conseguire la riduzione delle emissioni di CO_2 . Tali misure comprendono il rinnovato sistema di tariffazione indicato dal Libro verde del 1996, orientato ad una maggior copertura da parte degli utilizzatori dei costi generati dalle attività di trasporto, compresi i costi sociali ed ambientali, nonché la completa revisione dell'attuale sistema di incentivi, non di rado all'origine di effetti perversi di stimolazione di una domanda non necessaria allo sviluppo delle attività e del benessere della collettività.

Ulteriori misure tecniche per ridurre le emissioni di CO_2 sono le seguenti: l'aumento dell'efficienza energetica dei mezzi di trasporto, l'uso di carburanti alternativi, la riduzione della congestione e più complessivamente la riduzione del peso delle esternalità negative. Le regioni e gli enti locali, già attivamente impegnati nella concreta applicazione di politiche di trasporto orientate verso tali obiettivi, si candidano a contribuire ulteriormente al raggiungimento degli obiettivi di Kyoto attraverso politiche specifiche di integrazione orizzontale tra i diversi modi di trasporto e tra le diverse aree; politiche che trovano nella dimensione locale e regionale l'adeguato livello di definizione e di concreta realizzazione.

3.7. Per quanto riguarda i campi di intervento, il Comitato concorda sulla necessità di agire prioritariamente sui modi di trasporto che danno origine alle maggiori quote di emissioni di CO_2 . Ciò riguarda sostanzialmente i trasporti stradali, ma anche i trasporti aerei ai quali si debbono le più elevate emissioni di CO_2 per passeggero*km e per tonnellata*km

trasportata. Il Comitato invita pertanto la Commissione a far sì che i prezzi dei trasporti riflettano maggiormente il costo effettivo degli spostamenti⁽¹⁾, modificando i prezzi in modo da rendere più economico e attraente il trasporto sostenibile per l'utenza e viceversa. I pedaggi dovranno scoraggiare i trasporti di merci su gomma laddove esistono strade ferrate sostitutive. Il Comitato attende con interesse il Libro bianco sul trasporto aereo e l'ambiente e sarà felice di commentare il documento sull'equo pagamento per l'uso delle infrastrutture. Auspica inoltre una più marcata promozione delle forme di trasporto alternative compatibili con l'ambiente quale lo spostamento a piedi e in bicicletta.

3.8. Il Comitato delle regioni ritiene che nuove regole di concorrenza e di mercato siano fondamentali per il miglioramento dell'efficienza del sistema dei trasporti. Questa esigenza di innovazione discende da ragioni differenti a seconda della nazione in cui sorge. Il Comitato invita la Commissione a promuovere lo scambio di esperienze in materia di concorrenza. In particolare, il Comitato sollecita la Commissione ad osservare che, alla luce dell'esperienza del Regno Unito, la deregolamentazione e l'introduzione della concorrenza in un mercato aperto non si sono rivelati globalmente vantaggiosi. La libera concorrenza può agevolare la creazione di una rete più economica ma non necessariamente di un sistema di trasporto che risponda alle esigenze degli utenti, fornisca i servizi ai clienti e tenga conto dell'impatto ambientale. Il sistema deve avere in sé elementi correttivi e non si può dare per scontato che sarà il mercato ad offrire direttamente il sistema migliore e più efficiente. L'esperienza di molte nazioni dell'UE che non hanno implementato programmi di liberalizzazione mostra che le aziende di trasporto statali non perseguono necessariamente obiettivi pubblici. Di conseguenza, il Comitato ritiene che gli sforzi debbano concentrarsi sul tema della regolazione da parte di istituzioni pubbliche. È essenziale che il contratto di prestazione dei servizi preveda norme di qualità tra cui benefici per l'utente quali i servizi alla clientela. Occorre inoltre rispettare requisiti sociali quali il livello di retribuzione e le condizioni di lavoro. Il Comitato sollecita la Commissione a considerare la concorrenza nel quadro degli interessi ambientali, dei clienti, degli enti locali e regionali, nonché degli operatori.

3.9. Occorre uniformare i contenuti delle nuove regole tra gli Stati e stabilire elevati livelli di sicurezza e di compatibilità ambientale. In quest'ottica il Comitato condivide l'insieme di strumenti proposti, come l'imposizione fiscale sul carburante (e le relative eccezioni per i trasporti pubblici), il riallineamento delle imposte sul Kerosene per i trasporti aerei e soprattutto lo sviluppo di una tariffazione efficiente, che rispecchi più fedelmente di quella attuale i costi a carico della società, con particolare riguardo ai costi sociali ed ambientali. I contenuti del Libro verde sulla tariffazione equa ed efficace costituiscono una buona base di partenza, che occorre approfondire e sviluppare operativamente.

3.10. Il Comitato apprezza in particolare l'importanza data alla logistica come strumento utile non solo per la reale riduzione dei costi di trasporto, ma anche per la riduzione delle percorrenze dei singoli veicoli, con la tendenziale riduzione dei viaggi a vuoto e del traffico complessivo. Se correttamente incluso in politiche pubbliche, lo sviluppo della logistica in conto terzi offre buone potenzialità per gestire la domanda di trasporto merci: esso consente di ridurre l'impatto dell'internazionalizzazione dei costi esterni sui prezzi.

3.11. Il tema del trasporto urbano delle merci appare troppo sommariamente accennato nella Comunicazione. Secondo il Comitato questo tema rappresenta invece un campo di intervento estremamente promettente, nel quale le regioni e il sistema delle autonomie locali potrebbero offrire un rilevante contributo di innovazione. I potenziali risultati in termini di razionalizzazione dell'uso di area stradale potrebbero contribuire in misura non irrilevante ad avvicinare gli obiettivi di Kyoto.

3.12. Le politiche per l'innovazione tecnologica dei mezzi di trasporto, in particolare delle autovetture, attraverso strumenti fiscali e accordi volontari con i produttori costituiscono una componente essenziale per la riduzione delle emissioni. Tuttavia le esperienze condotte in passato hanno mostrato che il ricambio del parco, in assenza di misure straordinarie di incentivo alla rottamazione, è lento; così che le innovazioni tecnologiche producono risultati apprezzabili solo sul medio-lungo periodo. Inoltre, gli avanzamenti tecnologici relativi ai fattori ambientali possono venire neutralizzati dalle crescenti potenze e prestazioni dei veicoli. Di conseguenza, tutte le misure messe in atto dagli Stati membri o dalla stessa Commissione su tali questioni dovrebbero essere accompagnate da politiche relative allo sviluppo dei parchi circolanti e delle modalità d'uso dei veicoli. Le regioni e le autonomie locali si sono fortemente impegnate per accelerare l'introduzione delle innovazioni offrendo ai produttori un mercato privilegiato costituito dalle flotte dei mezzi pubblici, comprese le autovetture di servizio della pubblica amministrazione. Gli enti locali e regionali possono dare un ulteriore contributo rassicurando gli ambienti imprenditoriali circa la domanda di beni per un trasporto ecologico.

3.13. L'effettivo sostegno alla diffusione dei mezzi elettrici, dei mezzi a bassissimo consumo, dei mezzi alimentati da carburanti ambientalmente meno aggressivi dovuto alle politiche regionali e locali deve essere anche in futuro implementato e sostenuto. Anche per il suo carattere, tutt'altro che trascurabile, di «comunicazione diretta» sulla possibilità ed efficacia delle innovazioni.

3.14. Il trasporto su rotaia è al centro di una innovazione profonda, con l'introduzione di regole di concorrenza e di liberalizzazione dell'accesso a operatori diversi. L'affidamento delle ferrovie locali a soggetti regionali, la profonda trasformazione delle reti nazionali, il concreto affermarsi delle reti transnazionali con l'introduzione delle Freeway merci disegnano un quadro in via di rapida evoluzione. Alle regioni e agli

(1) Cfr. a tale proposito il parere del Comitato delle regioni in merito al «Programma d'azione — La politica comune dei trasporti 1995-2000» (CdR 406/95 fin — GU C 337 dell'11.11.1996, pag. 13).

enti locali, chiamati a svolgere un ruolo assai più incisivo dell'attuale, spetterà la gestione della domanda e la programmazione e il controllo dell'offerta a livello locale. In quest'ambito il CdR ritiene fondamentale l'integrazione tra le diverse funzioni della rete e le diverse aree territoriali.

3.15. Il CdR concorda sull'importanza attribuita, nel contesto della mobilità urbana, alle strategie di sviluppo delle reti di trasporto pubblico come strumento per la riduzione delle emissioni di CO₂. La sfida del futuro consiste nell'impegno degli enti locali e regionali a favore dell'abbandono della dipendenza dalle automobili private e di una maggior sostenibilità dei sistemi di trasporto in modo da realizzare una nuova cultura della mobilità. Le indicazioni della Comunicazione circa parametri chiave come l'efficienza energetica in relazione ai fattori di riempimento dei veicoli aprono positivamente la strada verso più articolate politiche di organizzazione del trasporto pubblico. Sono interessanti e dovrebbero essere prese in considerazione anche nel sistema dei trasporti collettivi formule come il car pooling, il van pooling, i taxi collettivi, il car sharing. Queste importanti innovazioni potrebbero essere oggetto di un programma di studi pilota a livello europeo. La cooperazione delle regioni e degli enti locali con gli imprenditori e con gli utilizzatori dei trasporti contribuiranno fortemente al successo di politiche capaci di orientare verso un più largo uso del trasporto pubblico e un uso socialmente più efficiente delle autovetture private.

3.16. Il CdR condivide l'indicazione per lo sviluppo della navigazione a corto raggio nell'Unione europea come strumento di riequilibrio modale, capace di sottrarre traffico alla modalità stradale con effettivo miglioramento del consumo energetico e riduzione delle emissioni di CO₂. Auspica inoltre che la Commissione prenda atto dell'importanza, in tale contesto, delle vie navigabili interne. Il Comitato sottolinea tuttavia che l'azione di riequilibrio sarà possibile solo se rientrerà in un sistema globale organizzato in base a rinnovati criteri logistici e a politiche di incentivazione dell'intermodalità.

3.17. Intermodalità e sviluppo del trasporto combinato, sviluppo della navigazione a corto raggio e delle vie navigabili interne, estensione a rete dei corridoi internazionali merci (FW), razionale organizzazione dell'autotrasporto sulle tratte terminali e comunque sulle distanze medio-brevi, efficienza dell'interfaccia con la mobilità regionale ed urbana dei passeggeri e delle merci: solo una organizzazione integrata e coerente di tutti questi elementi del sistema potrà realmente conseguire gli obiettivi indicati nella Comunicazione.

3.18. Il ruolo centrale degli strumenti di Pianificazione e di valutazione degli effetti economici (ma non solo economici) delle misure intraprese costituisce ad oggi una necessità che non ha trovato compiuta risposta. Il Comitato auspica l'introduzione di una Valutazione d'impatto ambientale (VIA) come parte integrante del piano dei trasporti. Le regioni e gli enti locali per la loro collocazione subnazionale e per la specifica conoscenza delle realtà locali, sono il luogo potenzialmente più adatto per lo sviluppo della pianificazione integrata tra sistema dei trasporti e sistema economico e territoriale,

compreso il monitoraggio ex post dei risultati conseguiti con le azioni di Piano in termini di riduzione delle emissioni di CO₂.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato considera favorevolmente i contenuti della Comunicazione su trasporti ed emissioni di CO₂, condividendo l'analisi e l'indicazione delle misure settoriali per ridurre le emissioni. Ritiene tuttavia che nuovi approfondimenti siano necessari in futuro per identificare ulteriori misure capaci di ridurre la tendenza alla crescita delle emissioni che, per quanto dimezzata, resta tuttavia in netta controtendenza rispetto agli obiettivi di Kyoto.

4.2. Il Comitato ritiene di particolare importanza lo sviluppo di una pianificazione integrata trasporti-territorio consapevolmente orientata alla riduzione della domanda di trasporto. Sollecita la Commissione a continuare a mettere a punto nuove modalità con cui conseguire questo obiettivo nel quadro di un approccio coordinato inteso a realizzare una nuova cultura della mobilità.

4.3. Il Comitato condivide in particolare le categorie settoriali di azione individuate, l'idea che le azioni per la riduzione della CO₂ siano contemporaneamente azioni benefiche per l'economia e l'ambiente e la convinzione che occorra procedere con celerità a quanto segue:

- il risparmio di carburante delle autovetture proseguendo ad esempio lo sviluppo e la costruzione di veicoli a basso consumo di carburante;
- l'adozione di una tariffazione più equa ed efficace;
- la promozione dei trasporti pubblici, soprattutto nei centri urbani ed il completamento del mercato unico del trasporto ferroviario;
- il miglioramento delle prestazioni ambientali del trasporto aereo;
- la promozione del trasporto marittimo a corto raggio;
- la promozione dell'integrazione modale e lo sviluppo dell'intermodalità.

4.4. Il Comitato condivide le linee d'azione sui singoli comparti del sistema dei trasporti, ma rileva l'orientamento privilegiato verso le lunghe distanze e i trasporti nazionali e internazionali, con una sottostima delle potenzialità di riduzione delle emissioni (e di aumento del benessere collettivo) connesse alle possibili misure sui trasporti urbani e locali. Tuttavia le misure prese in tale ambito contribuiscono a migliorare in maniera durevole la sanità pubblica ed il benessere collettivo. Occorre riconoscere alle amministrazioni locali il ruolo di promotori di una gestione dei trasporti compatibile con l'ambiente ed il clima e della riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

4.5. Il Comitato appoggia con convinzione la necessità che i Piani d'azione ai diversi livelli di governo (Stato, regioni, enti

locali) coinvolgano in modo coerente soggetti pubblici e privati e siano integrati da efficaci sistemi di monitoraggio per

controllare la dinamica delle emissioni di CO₂ e il rispetto degli impegni sottoscritti a livello nazionale e locale.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

*Il Presidente
del Comitato delle regioni*
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale sul tema «Sviluppare la rete dei cittadini: perché è importante un trasporto passeggeri regionale e locale di buona qualità e come la Commissione europea sta contribuendo alla realizzazione di questo obiettivo»»

(1999/C 198/03)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale sul tema «Sviluppare la rete dei cittadini: perché è importante un trasporto passeggeri regionale e locale di buona qualità e come la Commissione europea sta contribuendo alla realizzazione di questo obiettivo» (COM(1998) 431 def.);

vista la decisione della Commissione in data 13 luglio 1998 di consultare il Comitato delle regioni su tale argomento conformemente al disposto dell'articolo 198, lettera c), del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 15 luglio 1998 di assegnare la preparazione del parere alla Commissione 3 «Reti transeuropee, trasporti, società dell'informazione»;

visto il progetto di parere (CdR 436/98 riv. 1) formulato dalla Commissione 3, il 22 gennaio 1999 (relatore Panettoni),

ha adottato l'11 marzo 1999, nel corso della 28^a sessione plenaria del 10 e 11 marzo 1999, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. *L'influenza del trasporto locale e regionale di passeggeri*

1.1.1. Il Comitato delle regioni riconosce che i trasporti svolgono senza dubbio un ruolo fondamentale per lo sviluppo sostenibile individuato tra gli obiettivi dell'Unione europea dal trattato di Amsterdam.

1.1.2. Il Comitato considera essenziale per l'attuazione dei piani territoriali di sviluppo economico la creazione di una rete di trasporto locale e regionale che abbia i requisiti di ottimi standard di qualità e della sostenibilità. Una buona rete di trasporto locale e regionale è elemento determinante per l'adeguato funzionamento di un sistema nazionale ed europeo di trasporti. Gli effetti di un sistema con tali caratteristiche sono

molteplici, e tutti di grande valenza economica, ambientale, sociale. Un efficiente sistema di trasporto è componente strutturale essenziale nei piani di sviluppo economico e quindi nei programmi di crescita occupazionale, ma è anche componente essenziale per i processi di sviluppo economico sostenibile dal momento che contribuisce al decongestionamento del traffico, al risanamento ambientale, alla riduzione dei consumi di energia, all'abbattimento degli inquinanti con particolare riguardo al CO₂. Ma un efficiente trasporto locale e regionale è anche valido strumento per il contenimento e la riduzione dell'emarginazione sociale delle persone meno abbienti e disoccupate o portatori di handicap o residenti in aree della periferia ovvero in aree rurali. Inoltre rafforza la coesione territoriale delle zone vulnerabili.

1.1.3. Il Comitato rileva una caratteristica fondamentale dell'esigenza di mobilità che si è venuta affermando sempre

più negli ultimi anni, e cioè una mobilità sempre meno sistematica e sempre più erratica alla quale si deve rispondere con un sistema sempre più flessibile, da un lato superando le rigidità dei sistemi attuali e dall'altro realizzando sistemi integrati, ad elevato grado di intermodalità e con ampie disponibilità alternative.

1.1.4. Il Comitato si compiace che la Commissione abbia deciso di presentare un piano d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile; occorre però fare attenzione a non isolare le zone rurali a scarsa densità di popolazione, spesso dotate di infrastrutture obsolete. Sottolinea come il tema dello sviluppo della rete dei cittadini contenga elementi per il conseguimento dei requisiti che possano garantire la migliore qualità dell'aria e auspica l'adozione di misure valide per sostenere iniziative di respiro ancora più ampio quali ad esempio, una più marcata promozione delle forme e vie di trasporto alternative compatibili con l'ambiente, ivi compreso l'effettivo sostegno delle politiche per l'innovazione tecnologica dei mezzi di trasporto e la diffusione dei mezzi dotati di sistemi di propulsione innovativi e a basso tenore inquinante come l'elettricità o il metano, od anche la pila a combustibile (in questo caso l'idrogeno), la promozione e lo sviluppo dei sistemi di trasporto in sede propria, nonché il sostegno e lo sviluppo dei sistemi di trasporto urbano delle merci.

Inoltre, con riferimento al progetto di parere CdR 230/98, si deve considerare l'approccio coordinato alla pianificazione dell'uso del territorio e la modificazione dei prezzi in modo da rendere più economico ed attraente il trasporto sostenibile per l'utenza.

1.2. *Le opportunità del cambiamento*

1.2.1. Il Comitato sottolinea come il trasporto regionale e locale abbia nel corso degli anni acquisito sempre maggiore valenza, tanto che oltre il 75 % degli spostamenti sono riconducibili al trasporto locale. Il Comitato richiama l'attenzione delle autorità regionali e locali sull'opportunità da un lato, di coordinare i lavori e, dall'altro, di coinvolgere nell'organizzazione delle reti di trasporto gli operatori economici e le associazioni degli utenti.

Il Comitato desidera tuttavia sottolineare la necessità di intensificare l'adeguamento delle autovetture ai requisiti ambientali. In un futuro prossimo ciò diventerà indispensabile per molti cittadini che vivono nelle zone scarsamente popolate degli Stati membri dove l'infrastruttura di trasporti pubblici è troppo debole.

1.2.2. Il Comitato auspica che i singoli soggetti interessati assumano iniziative idonee a rendere più sostenibili i sistemi di trasporto collettivo riducendo così la dipendenza dal trasporto individuale. Occorre che gli Amministratori locali riservino maggiore attenzione all'organizzazione urbanistica contenendo il fenomeno di dispersione delle aree residenziali, delle scuole, delle attività commerciali, delle strutture sanitarie, degli insediamenti produttivi, delle attività ricreative, limitando così l'esigenza degli spostamenti e l'attuale forte domanda di

mobilità. Occorre altresì intervenire in maniera intelligente sull'organizzazione e differenziazione degli orari di lavoro per conseguire maggiore flessibilità e suddivisione della domanda attualmente troppo concentrata e rigida. Occorre altresì che nelle strategie di pianificazione dello spazio e del territorio il trasporto venga considerato componente essenziale che contribuisce, tra l'altro, a realizzare, oltre a processi di sviluppo economico, anche fenomeni di coesione sociale. E fra le strategie di pianificazione dello spazio vanno senza dubbio privilegiati gli interventi che mirano alla gestione ottimale dei sistemi di mobilità nelle aree a grande congestione con la creazione di zone a traffico limitato, con l'introduzione di parcheggi a tempo e a pagamento, con sistemi di controllo di accesso e in alcuni casi di tariffazione stradale. Di contro al sistema delle limitazioni gli Amministratori devono pretendere dai gestori dei servizi di pubblico trasporto livelli di qualità elevati, alto grado di accessibilità e, in modo particolare, una rilevante flessibilità tale da dare risposta adeguata alla modifica della domanda dei cittadini, fino ad arrivare a costruire un sistema di trasporti «porta a porta» che possa classificarsi come rete integrata dei cittadini.

1.2.3. Il Comitato condivide profondamente l'impostazione della Commissione sul principio dell'integrazione dei servizi di trasporto, che rappresenta senza dubbio l'elemento vincente per l'affermazione del trasporto pubblico collettivo, fondando l'integrazione su un'efficiente intermodalità organizzata in maniera che i singoli modi siano interconnessi senza che al limite vi siano soluzioni di continuità. Un obiettivo siffatto richiede due condizioni essenziali, e precisamente che da un lato le infrastrutture siano progettate secondo logiche di sviluppo intermodale garantendo la migliore interconnessione e dall'altro che i servizi siano programmati con orari coordinati e prevedano sufficienti gradi di flessibilità per assorbire le naturali discontinuità che si registrano solitamente in un sistema di trasporto. Ulteriore condizione è la semplificazione nell'uso dei diversi modi di trasporto attuando un sistema di integrazione tariffaria, ed ancora l'introduzione di tecnologie innovative che semplifichino e qualificano i sistemi di biglietteria. In ultimo va riservata grande cura nell'allestimento di un sistema di informazione che costituisca aiuto valido al cittadino nella individuazione delle soluzioni di trasporto più rispondenti alle sue esigenze in modo che davvero egli possa considerare la rete di trasporto pubblico come la propria rete.

1.3. *Il ruolo dell'Unione europea*

1.3.1. Il Comitato ritiene che l'Unione europea possa dare un significativo valore aggiunto alle azioni intraprese a livello locale, regionale e anche nazionale sviluppando in modo particolare un'azione di monitoraggio che deve configurarsi come monitoraggio attivo, sia favorendo un proficuo scambio di informazioni che consentano di avere conoscenza delle soluzioni più efficaci, sia attivando un positivo confronto sulle prestazioni dei singoli servizi al fine di incentivare produttivi processi di emulazione e di miglioramento della qualità dei servizi stessi. È inoltre convincimento del Comitato che l'Unione europea possa positivamente supportare il conseguimento di obiettivi primari nella politica comune dei trasporti riconducibili sostanzialmente alla qualità, all'efficienza e alla mobilità sostenibile, e che a ciò si possa pervenire attraverso

l'istituzione di un quadro politico e giuridico finalizzato ad incentivare un uso più adeguato dei sistemi di trasporto passeggeri locali e regionali, conseguendo il sostegno dei cittadini alle politiche che incoraggino l'uso di mezzi alternativi all'automobile privata. Il Comitato auspica a questo punto che vengano utilizzati efficacemente gli strumenti finanziari dell'Unione europea per sostenere gli investimenti infrastrutturali, gestionali e materiali nel settore del trasporto locale e regionale finalizzati a conseguire obiettivi primari quali la crescita, l'occupazione, la coesione economica e sociale, la competitività, il risparmio energetico, il miglioramento dei parametri ambientali, le pari opportunità, l'accessibilità delle persone con ridotta capacità motoria.

I quattro settori d'intervento proposti dalla direttiva (scambio di informazioni, confronto delle prestazioni, istituzione di un quadro politico e giuridico, strumenti finanziari) sembrano pertinenti. Il Comitato ritiene tuttavia che occorra garantire che le azioni previste non provochino rigidità e vincoli pregiudizievoli per lo sviluppo dei trasporti.

In tale ambito si deve infatti rispettare il principio di sussidiarietà. In particolare si devono salvaguardare i margini d'azione delle regioni e dei comuni nel configurare l'offerta di trasporti pubblici locali di passeggeri per poter tenere sufficientemente conto delle strutture e delle condizioni iniziali a livello locale.

2. Programma di lavoro

2.1. Incentivazione dello scambio di informazioni

Il Comitato ritiene di grande utilità costruire una banca dati che raccolga e renda di facile accesso ogni informazione sulle esperienze nel settore del trasporto locale e regionale, raggruppando tutti i dati in possesso sia degli enti pubblici che degli operatori del settore. Tale banca dati potrebbe essere ulteriormente arricchita dei risultati dei progetti finanziati dai governi nazionali e dall'Unione europea oltre che dei dati di accessibilità già disponibili nel 1998.

2.1.1. Il servizio europeo d'informazione sul trasporto locale

Il Comitato condivide e sostiene l'iniziativa della Commissione europea per la costituzione di ELTIS, che è un servizio europeo di informazione sul trasporto locale, attraverso il contributo della rete POLIS, cui appartengono città e regioni, e della UITP, l'Unione Internazionale dei Trasporti Pubblici. La banca dati costruita conterrà informazioni sulla progettazione di reti, sull'organizzazione dei servizi, sulla pianificazione del territorio, sull'accessibilità, sui sistemi di tariffazione. Ciò che il Comitato apprezza in modo particolare è che i cittadini avranno accesso a tale servizio per via elettronica utilizzando il World Wide Web.

2.1.2. Riunire gli operatori principali

Il Comitato ritiene di notevole portata il programma della Commissione di individuare le ragioni che ostacolano lo sviluppo di un trasporto passeggeri integrato per arrivare a formulare le soluzioni pratiche, per ciò avvalendosi della collaborazione dei governi nazionali nell'organizzazione di tavole rotonde allargate agli organismi di maggiore prestigio e agli esperti più qualificati. A tal fine sarà di larga utilità l'organizzazione di una Conferenza internazionale finalizzata alla migliore diffusione di tutti gli strumenti al momento in fase di sviluppo da destinare agli enti locali, agli operatori e agli utenti del settore dei trasporti.

2.1.3. Il Comitato suggerisce che si realizzi un sistema a rete al quale partecipino organismi europei già esistenti, uffici delle autorità regionali, dipartimenti delle autorità locali, associazioni di imprese per la diffusione e lo scambio di informazioni sia tecniche che economiche in merito sia alle attività specifiche nazionali e locali, sia in merito alle politiche e ai programmi comunitari. Il Comitato condivide che le reti che saranno create possano essere utilizzate con facilità di accesso dai paesi dell'Europa centrale e orientale e dalle Repubbliche baltiche, interessati negli ultimi anni da sostanziali modifiche delle tipologie di spostamenti e impegnati in significativi programmi a favore della mobilità sostenibile e della qualità del trasporto pubblico. Le esigenze dei paesi dell'Unione europea potrebbero tornare molto utili e ottimizzare i programmi di ricerca ai quali questi paesi partecipano.

2.2. Analisi comparative per il miglioramento dei sistemi di trasporto

2.2.1. Il Comitato ritiene che il miglioramento della qualità dei servizi trovi valido sostegno in un processo di analisi comparativa svolta sia dagli enti pubblici affidatari dei servizi che dai gestori degli stessi. Il Comitato è dell'avviso che potrebbe instaurarsi un sano fenomeno di competizione per il conseguimento di risultati sia tecnici che economici sempre più significativi. Nei contratti di servizio potrebbero inserirsi incentivi legati al conseguimento di ben definite performance e si attiverebbe così un processo virtuoso a totale beneficio della qualità del servizio, coinvolgendo in questa attività di analisi comparativa sia gli utenti che i cittadini tutti, con il beneficio di attivare attorno al trasporto pubblico locale l'interesse e l'attenzione anche di quella fascia di cittadini che dello stesso non si serve.

2.2.2. Il Comitato sostiene anche l'intendimento della Commissione europea di sviluppare un sistema di «autovalutazione». Si ritiene che esso consenta in particolare agli operatori in una forma riconducibile al controllo di qualità delle aziende di produzione di beni di indagare sulle cause che limitano i livelli qualitativi del servizio e contribuiscono quindi al miglioramento dei cicli di produzione del servizio stesso.

2.2.3. Il Comitato propone che si dia ampia diffusione al progetto di cui al precedente punto, il progetto di ricerca Quattro (Quality Approach in Tendering/Contracting Urban Public Transport Operations), il quale avrà quale finalità essenziale la messa a punto di un inventario di criteri di qualità e di metodologie per la gestione della qualità.

2.2.4. Il Comitato sottolinea che per disporre di un quadro completo occorre però elaborare anche tecniche di valutazione dei sistemi di trasporto locale esaminati nella loro globalità. Il Comitato con ciò pensa ai progetti di pianificazione territoriale, ai sistemi di gestione del traffico che chiaramente non appartengono alla responsabilità degli operatori ma a quella dei pubblici amministratori. In questa ottica il Comitato guarda con grande interesse all'ipotesi di un progetto pilota che la Commissione intende sviluppare nel periodo 1998/1999 con un gruppo di autorità pubbliche e operatori del settore su un'analisi comparativa in relazione ad alcuni indicatori chiave, quali il grado di soddisfacimento dei cittadini da un dato tipo di servizio di trasporto, il livello di efficienza dei servizi, l'impatto dei servizi di trasporto su altri settori con particolare riguardo all'ambiente.

2.2.5. Il Comitato apprezza particolarmente l'iniziativa della Commissione di attuare un processo di normalizzazione con l'adozione di definizioni unificate, molto utili per arrivare a stabilire criteri di qualità omogenei e confrontabili. Si viene così a superare un'antica situazione di disuniformità di parametri che non hanno mai consentito raffronti attendibili. Condivide, altresì, la predisposizione di un manuale sull'analisi comparativa dei trasporti pubblici locali. Il Comitato fa voti perché si istituiscano marchi di qualità e si attribuiscono premi riconoscendo a questo settore il grande valore che esso effettivamente riveste nell'ambito del generale sistema della qualità della vita.

2.3. *Istituire un quadro politico adeguato*

La comunicazione della Commissione sottolinea il forte legame tra il miglioramento dei trasporti passeggeri e l'istituzione di un quadro politico adeguato. Tale quadro senza dubbio condiziona il livello della domanda di trasporto, la scelta delle residenze, i fattori circa la scelta del trasporto collettivo o di quello individuale, il comportamento degli operatori dei trasporti e il livello di qualità che essi riservano ai propri servizi. L'Unione evidentemente ha da svolgere in proposito un ben definito ruolo. Occorre, tuttavia, valutare quali siano le conseguenze sulla coesione territoriale e sociale della configurazione di un nuovo quadro politico per le zone più rurali.

2.3.1. *Pianificazione territoriale e valutazione dell'impatto ambientale*

Il Comitato fa propri gli orientamenti per un approccio comune e integrato alla pianificazione dello spazio a livello di Unione europea fissati sul primo progetto di Schema di sviluppo dello spazio europeo approvato nel corso della riunione dei ministri di Noordwijk del giugno 1997. Il Comitato infatti pone grande attenzione agli effetti della pianificazione territoriale, attualmente caratterizzata da una forte dispersione che ha determinato la riduzione di intensità del trasporto pubblico a danno dei meno abbienti. Va ricercata quindi la combinazione ottimale degli strumenti che deve porre in essere l'Unione europea, quali la rete transeuropea dei trasporti, la politica regionale e di coesione, i programmi dell'ambiente e quelli del turismo, per consentire così l'adozione dei migliori criteri di pianificazione territoriale legati ai trasporti.

2.3.2. Il Comitato ritiene significativo il programma di estensione da parte della Commissione dei criteri di valutazione dell'impatto ambientale. Effettivamente la valutazione oggi riservata alla pianificazione territoriale è limitativa, ed il Comitato ritiene opportuna la direttiva che prevede la valutazione dell'impatto ambientale dei numerosi piani e programmi nel campo dei trasporti e della pianificazione territoriale. Sostiene pertanto l'iniziativa della Commissione rivolta alle pubbliche amministrazioni per fornire loro orientamenti per l'idonea integrazione dell'organizzazione dei trasporti negli studi di impatto ambientale all'interno della pianificazione territoriale, orientamenti che sarà opportuno diffondere attraverso manuali metodologici e appositi seminari di formazione.

2.3.3. Il Comitato prende atto con soddisfazione che molte amministrazioni e molti imprenditori nei propri piani di gestione ecologica adottano sempre con maggiore frequenza piani di gestione della mobilità, individuando in tale iniziativa comportamenti sostenibili in tema di modalità di trasporto. Questi processi sono il segnale di una grande evoluzione culturale che programma miglioramenti delle condizioni ambientali e del grado di accessibilità per realizzare l'estensione o la costruzione di nuovi impianti. E gli effetti si estendono inoltre ad una riduzione dei costi di allestimento di parcheggi, di viaggi di lavoro con auto privata, ecc. Una recente disposizione legislativa italiana ha istituito la figura del Mobility Manager assegnando quindi a questo problema grande rilevanza ai fini dei recuperi energetici e del miglioramento delle condizioni ambientali per la parte interessata dal trasporto che chiaramente riguarda l'area regionale e locale.

2.3.4. Il Comitato ritiene di grande utilità il piano della Commissione europea che prevede l'istituzione di una Piattaforma europea sulla gestione della mobilità con partneriati di industriali e associazioni di utenti. Il fine è di riunire le varie esperienze relative alla gestione della mobilità e sviluppare anche per questa materia analisi comparative finalizzate ad individuare le soluzioni più efficaci ed estensibili alle singole diverse realtà dell'Unione europea. Il Comitato tiene a sottolineare che, in quanto responsabili dell'assetto territoriale e spesso delle questioni organizzative, gli enti locali devono collocarsi accanto agli utenti e alle aziende di trasporti nell'ambito della Piattaforma europea sulla gestione della mobilità.

2.3.5. *Incoraggiare l'uso di nuove energie (GNV — GPL, ecc.)*

Il Comitato propone di promuovere studi di fattibilità e la realizzazione di prototipi di materiale ferroviario che si avvalga di nuove energie non inquinanti.

2.4. *Una corretta ed efficace determinazione dei prezzi*

Il Comitato condivide pienamente l'impostazione della Commissione sull'incoerente determinazione dei prezzi dei trasporti a danno sicuramente dei trasporti più sostenibili. Il trasporto individuale è caratterizzato da un'imposizione di costi assolutamente inadeguati a quelli reali, a cominciare da quelli delle infrastrutture stradali per passare a quelli esterni, tra i quali citiamo quelli derivanti dall'inquinamento, dalla congestione, dagli incidenti. La situazione anomala che va corretta è che il

proprietario di un'automobile paga costi fissi elevati e costi variabili per ciascun chilometro molto bassi, per cui l'uso del trasporto individuale non è per nulla disincentivato. Il Comitato pertanto si richiama ai criteri indicati nel libro verde della Commissione europea «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti» e riconosce quanto mai opportuno e indispensabile un nuovo quadro di riferimento per le tariffe che realizzi il metodo di internalizzazione dei costi esterni. Siffatto metodo dovrebbe introdurre il principio di costi differenziati che tengano nel debito conto, in relazione al singolo tipo di spostamento, i costi ambientali, i costi da congestione, i costi da incidenti, e così via. L'effetto che ci si attende è l'incremento dell'uso del mezzo pubblico collettivo che si propone come mezzo alternativo a beneficio anche dei cittadini a reddito più basso. Occorre però tenere conto delle zone scarsamente popolate che non dispongono di alternative di trasporto collettivo e dove i singoli individui risentirebbero notevolmente dell'aumento della componente variabile dei costi.

Il Comitato chiede alla Commissione, per quanto riguarda il sistema di determinazione dei prezzi, di esaminare in tale contesto anche le ripercussioni delle diverse strategie di internalizzazione sull'economia, sulla società e sull'ambiente. Andrebbero studiati esaurientemente anche gli effetti che la correlazione dei prezzi ai costi avrà sui settori economici a monte ed a valle rispetto al trasporto, nonché sulla localizzazione dell'Unione europea come sede di attività economiche.

2.4.1. Il Comitato prende atto del fatto che stando alla Commissione la tariffazione stradale possa rappresentare uno dei modi per affrontare il problema della congestione nelle aree urbane, è tuttavia scettico riguardo alla fattibilità di una tale misura, dato che sinora non si intravede alcuna soluzione per tutta una serie di problemi giuridici, amministrativi ed organizzativi. Inoltre anche in tale contesto è necessario rispettare il principio di sussidiarietà. Si ritiene che il grado di accettazione di siffatto provvedimento molto dipenda dalla destinazione che si darà alle entrate provenienti da tale provvedimento. Un chiaro e condiviso reinvestimento nel settore dei trasporti pubblici tendente a migliorarne la qualità, la realizzazione di infrastrutture destinate a pedoni e a ciclisti, sarebbe bene accolto dai cittadini i quali alla fine si ritroverebbero in un progetto che mira a costruire la rete dei cittadini e lo sentirebbero proprio. Il Comitato considera un'esperienza di notevole portata quella che la Commissione intende sviluppare con gruppi transnazionali di enti regionali e urbani sulla tariffazione di infrastrutture stradali nell'ambito di una strategia coordinata per garantire il massimo profitto da siffatta attività di ricerca. Il Comitato guarda con molto interesse all'azione concertata CAPRI (Concerted Action for transport Pricing Research Integration) che mira a consolidare i risultati della ricerca in materia di tariffazione stradale e, in particolare, a creare consensi sulle implicazioni della politica dei trasporti. Di grande rilievo, naturalmente, sarà la conoscenza e l'analisi dei fattori che condizionano l'accettazione da parte dei cittadini di siffatta politica.

Il Comitato sottolinea infatti come il problema della tariffazione delle infrastrutture per le diverse forme di trasporto rivesta una particolare complessità e necessità di scelte politiche difficili che devono lasciare una certa libertà agli enti locali ed evitare di compromettere gli equilibri locali in materia di trasporti pubblici.

2.5. *Telematica applicata ai trasporti*

2.5.1. Il Comitato ritiene che le applicazioni telematiche nel settore dei trasporti vadano ricondotte nel quadro del complessivo sviluppo dei processi informativi che oggi costituiscono il presupposto di base per la competitività delle imprese e per la qualità dei servizi pubblici. Il Comitato condivide il piano strategico della Commissione che assegna al mix delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni l'obiettivo di elevare efficienza e qualità dei servizi, favorendo al meglio anche i processi di integrazione degli stessi. Il Comitato quindi assegna grande valore alle applicazioni telematiche finalizzate alla fruizione di informazioni in tempo reale, disponibili nei luoghi di lavoro, a casa, per strada, ai nodi di interscambio, alle stazioni. Le informazioni devono riguardare ogni componente del sistema della mobilità, dagli orari, ai percorsi, al livello di congestione delle strade e delle autostrade, alla disponibilità di parcheggi. Il cittadino deve avere ogni possibile conoscenza della rete nella quale si muove o intende muoversi, per fare le scelte che ritiene più appropriate.

Il Comitato non sottovaluta il pericolo che mediante un consistente sostegno finanziario alle applicazioni telematiche si ottenga anche soprattutto di rendere ancor più attraente il trasporto motorizzato individuale; gli strumenti finanziari dell'Unione europea dovrebbero pertanto considerare come compito centrale del programma telematico i trasporti pubblici e la connessione con altri modi di trasporto più compatibili con l'ambiente («Umweltverbund»).

2.5.2. Il Comitato ritiene che sia anche di grande utilità la semplificazione e automazione dei sistemi di pagamento attivando sistemi elettronici per la biglietteria e sviluppando le carte pluriuso per i diversi servizi del sistema globale della mobilità, dal trasporto pubblico con qualunque modalità avvenga, ai parcheggi, agli accessi alle zone a traffico limitato, alla tariffazione stradale.

2.5.3. Il Comitato considera fondamentale per conseguire più alta qualità nei servizi sviluppare le applicazioni telematiche per le attività di gestione, dal monitoraggio della flotta dei veicoli al check meccanico-elettrico degli stessi, dal controllo del traffico alla priorità semaforica, alla guida centralizzata dei veicoli nei sistemi a chiamata dedicati a utenti anziani o portatori di handicap. Per tali ragioni il Comitato ritiene che vadano seguiti con molto interesse e vadano idoneamente implementati il progetto ITS (City Pioneer) e il progetto Carisma, finalizzati dalla Commissione a sostenere lo sviluppo di applicazioni telematiche nelle città e a gestire i collegamenti con i sistemi appartenenti alla rete transeuropea dei trasporti. Queste iniziative discendono dalla considerazione che gli obiettivi politici sono diversi da città a città, e il loro sviluppo consentirà a ciascuna di avvalersi delle soluzioni telematiche a lei più adatte.

2.6. *Nuove tecniche in materia di veicoli e di ambiente*

2.6.1. Il Comitato auspica che si pervenga ad una unificazione delle norme tecniche in materia di veicoli, e prende atto

con soddisfazione che la Commissione ha proposto una direttiva che riguarda la costruzione di nuovi autobus fissando norme comuni con particolare riguardo all'accessibilità, direttiva che andrebbe in vigore dal 1 ottobre 1999. In tale ottica il Comitato sollecita le conclusioni dei lavori del CEN (Comitato Europeo di Normalizzazione) e del Cenelec (Comitato Europeo di Coordinamento delle Norme Elettrotecniche) nella fissazione delle norme tecniche di riferimento all'interno della direttiva che regola le procedure relative agli appalti pubblici.

2.6.2. Il Comitato sollecita altresì l'UITP e l'UNIFE (l'Associazione europea dei produttori di materiale rotabile ferroviario) impegnate a fissare le specifiche tecniche per le metropolitane e linee automotrici leggere. E in proposito il Comitato rileva come ormai siano ampiamente superate le norme ambientali applicabili ai veicoli destinati al trasporto stradale, ristabiliti all'inizio degli anni '70, per cui si richiede un rapido adeguamento di tali norme. Altrettanto il Comitato fa voti perché vengano quanto prima adottate direttive per il recepimento delle norme sulle emissioni dei veicoli, la qualità dei carburanti, i programmi di controllo e manutenzione già presentati dalla Commissione in base ai risultati del programma Auto/Oil sviluppato in collaborazione con le industrie automobilistiche e petrolifere. E al riguardo invita a seguire con molto interesse i lavori del programma Auto/Oil II, che oltre alle problematiche connesse ai veicoli e ai carburanti sta sviluppando una serie di valutazioni sul miglioramento delle condizioni ambientali attraverso una attenta politica di trasporti pubblici e una coerente politica di tariffazione.

2.7. *Servizi pubblici e concorrenza nei trasporti locali e regionali di passeggeri*

2.7.1. Il Comitato intende sottolineare la funzione assolutamente meritoria dei trasporti pubblici nei riguardi dei benefici all'ambiente, del contributo alla crescita economica, della promozione della coesione sociale. Da tali considerazioni discende che l'esigenza di servizi di trasporto pubblico per la società è senza dubbio superiore a quella che sulla scorta di valutazioni meramente commerciali viene offerta. Queste motivazioni giustificano il fatto che il servizio di trasporto ha le caratteristiche di servizio pubblico.

2.7.2. Il Comitato sottolinea come in materia di fornitura di servizi pubblici la competenza alla concessione di autorizzazioni è della pubblica autorità, la quale, ove necessario, partecipa anche ai costi indipendentemente dal fatto che il gestore del servizio sia pubblico o privato.

2.7.3. Il Comitato pone l'attenzione sull'esigenza dell'integrazione dei servizi, già sottolineato come requisito fondamentale. E non essendo garantita al meglio l'integrazione dalla presenza di più operatori che offrono servizi in concorrenza, probabilmente il modo migliore per conseguire l'integrazione è l'affidamento periodico, tramite gara, ad un unico operatore del diritto esclusivo della gestione di un determinato modo di servizio in una determinata area geografica, invogliando l'operatore ad investire in infrastrutture, veicoli e tecnologie e fissando regole che introducano elementi incentivanti.

2.7.4. Il Comitato richiama il diritto comunitario che, nel mentre impone di regolare attraverso contratti di servizio i servizi di trasporto finanziati dalle autorità pubbliche, fa salvi da tali obblighi il trasporto passeggeri regionale e locale. È materia che va aggiornata. Sostiene pertanto che occorre predisporre norme legislative che fissino chiaramente i requisiti dei servizi così come le compensazioni finanziarie nei contratti di servizio tra enti e gestori del servizio.

2.7.5. Il Comitato sottolinea come procedure di gara che introducano criteri di competizione rappresentino una possibilità di miglioramento dei servizi e di raggiungimento o mantenimento di un adeguato rapporto costi-benefici. Il Comitato richiama le esperienze di paesi diversi che attraverso le procedure di appalto hanno conseguito esiti fortemente positivi con riduzione dei costi dal 10 % al 35 % congiuntamente ad una aumentata efficienza operativa particolarmente nel settore dei trasporti urbani. Il Comitato prende atto con soddisfazione che lo studio Isotope (Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe) ha concluso che i regimi che hanno attivato la concorrenza e hanno proceduto per gare di appalto hanno realizzato servizi migliori a costi più ridotti. Il Comitato rileva che è necessario procedere alla regolazione dei servizi e all'integrazione delle reti. Analoghi positivi risultati sono stati registrati nel settore ferroviario, anche se in questo settore si è dovuta attivare una politica di incentivi per promuovere gli investimenti senza dubbio cospicui. Complessivamente si genera un ciclo virtuoso: migliora la qualità dei servizi, incrementa l'utenza, migliora il rapporto ricavi/costi, si generano risorse per gli investimenti e quindi l'incremento quantitativo e qualitativo del servizio di pubblico trasporto.

2.7.6. Il Comitato concorda pienamente sul proposito dichiarato dalla Commissione nel libro verde sulla rete dei cittadini di voler procedere all'aggiornamento del quadro normativo di riferimento in materia di trasporti regionali e locali. Fa tuttavia presente che in tale contesto è importante rispettare principio di sussidiarietà.

Il Comitato delle regioni ritiene che nuove regole di concorrenza e di mercato siano fondamentali per il miglioramento dell'efficienza del sistema dei trasporti. Questa esigenza di innovazione discende da ragioni differenti a seconda del contesto nazionale. In particolare, il Comitato sollecita la Commissione ad osservare che, alla luce dell'esperienza del Regno Unito, la deregolamentazione e l'introduzione della concorrenza in un mercato aperto non si sono rivelati vantaggiosi. La libera concorrenza può agevolare la creazione di una rete più economica ma non necessariamente di un sistema di trasporto che risponda alle esigenze degli utenti, fornisca i servizi ai clienti e tenga conto dell'impatto ambientale. Il sistema deve avere in sé elementi correttivi e non si può dare per scontato che sarà il mercato ad offrire direttamente il sistema migliore e più efficiente. L'esperienza di molte nazioni dell'Unione che non hanno implementato programmi di liberalizzazione mostra che le aziende di trasporto statali non perseguono necessariamente obiettivi pubblici. Di conseguenza, il Comitato ritiene che gli sforzi debbano concentrarsi sul tema della regolazione da parte di istituzioni pubbliche. È essenziale che il contratto di prestazione dei servizi preveda

norme di qualità tra cui benefici per l'utente quali i servizi alla clientela. Occorre inoltre rispettare requisiti sociali quali il livello di retribuzione e le condizioni di lavoro. Il Comitato sollecita la Commissione a considerare la concorrenza nel quadro degli interessi ambientali, dei consumatori, degli enti locali e regionali, nonché degli operatori.

2.7.7. Il Comitato fa osservare che nell'elaborazione di contratti di diritti esclusivi vanno tenuti nel debito conto la competenza territoriale, la natura del diritto esclusivo, la durata dei contratti, la loro struttura finanziaria e in particolare la qualità e l'entità dei rischi. Il Comitato fa altresì rilevare che dovrebbe essere riservata all'ente pubblico la facoltà di porre in essere strategie proprie e di fare ricorso alle procedure del libero mercato.

2.8. *Esigenze delle persone con ridotte capacità motorie*

2.8.1. Il Comitato ritiene che vada chiarito come la categoria delle persone con ridotte capacità motorie impegnate in funzioni di mobilità e nell'utilizzo di mezzi di trasporto è molto ampia in quanto non si riferisce solo ai portatori di handicap fisici ma ricomprende anche soggetti impediti nei movimenti da bagagli, carrozzine, bambini in accompagnamento. Ebbene, condizione fondamentale per questa categoria di persone è senza dubbio il requisito dell'accessibilità. Il Comitato vuole sottolineare come i requisiti di accessibilità ai mezzi, i dispositivi quali le porte ad apertura automatica, i servizi di informazione specializzati, gli autobus a pianale ribassato con accesso a livello di strada, le fermate degli autobus riprogettate per i più facili accessi, se è vero che mirano a favorire la circolazione nei paesi europei dei disabili o delle persone con ridotte capacità motorie, è anche vero che determinano un sensibile miglioramento complessivo del servizio in termini di qualità e in termini di attrattività verso tutti i cittadini.

2.8.2. *Modernizzare i modi di gestione dei trasporti collettivi*

Il Comitato propone di incoraggiare la modernizzazione dei modi o dei sistemi di utilizzo dei trasporti collettivi, specie nelle aree rurali, in modo da ridurre al massimo i costi di gestione di tali reti.

2.9. *«Car-sharing»*

Il Comitato ritiene che il «car-sharing» possa rappresentare un complemento sostanziale dell'offerta convenzionale in materia di trasporti pubblici di passeggeri. Secondo il Comitato proprio la combinazione di trasporti pubblici e «car-sharing» può rappresentare un contributo decisivo alla soluzione dei problemi di trasporto nelle grandi agglomerazioni tenendo conto delle condizioni ambientali, sociali e dell'economia di mercato. Il Comitato raccomanda pertanto di ampliare le reti dei cittadini a forme organizzate di «car-sharing».

3. **Come utilizzare efficacemente gli strumenti finanziari dell'Unione europea**

3.1. Il Comitato concorda sul principio che l'amministrazione del sostegno finanziario del trasporto locale e regionale, se necessario, faccia capo alle amministrazioni locali e regionali. Concorda con la Commissione che nei casi in cui un trasporto passeggeri sostenibile a livello locale svolge un ruolo determinante nella realizzazione degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea, quale ad esempio un adeguato collegamento di una rete transeuropea con reti di trasporto locale per attuare al meglio programmi di sviluppo finanziati da fondi strutturali, possa disporre di sostegni finanziari. A questo proposito il Comitato fa rilevare che le esigue risorse destinate al finanziamento delle reti transeuropee andrebbero utilizzate di prevalenza per il finanziamento dei progetti stradali e delle misure infrastrutturali che rivestono un'importanza prioritaria per il miglioramento dell'accessibilità a largo raggio. Per tale ragione il Comitato non può appoggiare la proposta formulata dalla Commissione di includere negli orientamenti in materia di reti transeuropee le interfacce tra le reti transeuropee e le infrastrutture stradali locali e regionali in modo da rendere possibile un sostegno generalizzato. Così come il Comitato condivide il principio che la Commissione europea consideri misure di sostegno a favore dei paesi dell'Europa centrale e orientale e delle aree più periferiche dell'UE, dove il ruolo del trasporto sostenibile locale va ad integrare i miglioramenti apportati al trasporto su lunga distanza e alle politiche di sviluppo regionali.

Per lo stesso motivo, il CdR chiede alla Commissione di prendere in considerazione in modo particolare le esigenze di quelle regioni che, per la loro situazione ultraperiferica o per le loro condizioni intrinseche (orografia particolarmente difficile o estrema dispersione della popolazione) presentano difficoltà nelle loro reti locali e regionali di trasporto, difficoltà che accentuano l'effetto di isolamento di cui soffrono a causa della loro ubicazione periferica rispetto allo spazio dell'Unione europea.

3.2. *La rete transeuropea dei trasporti*

3.2.1. Il Comitato ritiene vada riservata particolare attenzione sia allo sviluppo delle reti transeuropee (TEN-T) sia al loro collegamento alle reti di trasporto regionale e locale. La rete transeuropea deve assicurare interconnessioni e interoperabilità tra le reti di trasporto nazionali, deve assicurare l'accesso alle reti nazionali e lo sviluppo delle TEN-T richiederà fino al 2010 investimenti per almeno 400 miliardi di ECU.

3.2.2. Il Comitato ritiene pertanto utile destinare investimenti alla rete transeuropea e condivide le priorità di intervento individuate dal Parlamento e dal Consiglio europeo e specificatamente quelle riguardanti infrastrutture per l'accesso alla rete, la creazione e l'adeguamento degli interscambi, i sistemi di gestione del traffico, i sistemi di posizionamento e navigazione così come l'introduzione di servizi telematici applicati. In tale contesto il Comitato sollecita la Commissione a voler favorevolmente considerare l'inclusione dei terminali intermodali per passeggeri negli orientamenti TEN-T oltre a valutare le circostanze per l'inclusione nella rete dei collegamenti infrastrutturali locali e regionali.

3.3. *I programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e di dimostrazione*

3.3.1. Il Comitato sostiene la necessità di proseguire nelle attività di ricerca finalizzate soprattutto a mettere a punto innovazioni tecnologiche e a definire nuovi metodi organizzativi; nel contempo sostiene l'opportunità di progetti dimostrativi su larga scala. Propone pertanto la massima diffusione tra gli Stati dell'Unione europea del Quinto programma quadro che si svilupperà nel 1999 e nel 2000, condividendo le azioni proposte dalla Commissione europea delle quali quattro hanno stretta attinenza con la rete dei cittadini e precisamente «mobilità sostenibile ed intermodalità», «Trasporto terrestre e tecnologia del mare», «Città del futuro e patrimonio culturale», «Sistemi e servizi per il cittadino».

3.4. *Sviluppo regionale e fondi strutturali*

3.4.1. Il Comitato sostiene anche gli interventi nel settore per contribuire a ridurre l'emarginazione sociale ritenendo che miglioramenti mirati nel settore dei trasporti soprattutto nelle aree a grande concentrazione oppure scarsamente popolate sono vitali per il buon esito dei piani di formazione e della creazione di nuovi posti di lavoro e per il rilancio dei centri e delle periferie urbane. Discende da queste considerazioni la

necessità di investimenti nel settore del trasporto urbano ponendo al primo posto la sostenibilità del trasporto.

3.4.2. Il Comitato raccomanda anche una particolare attenzione alle zone rurali immaginando strategie di sviluppo che sostengono la diversificazione delle economie rurali contribuendo ad un aumento del traffico e scardinare la quasi esclusiva dipendenza di queste aree dall'automobile.

A questo scopo, il Comitato ritiene necessario creare linee specifiche di finanziamento che permettano di potenziare il trasporto pubblico in quelle regioni svantaggiate o la cui popolazione è talmente dispersa da impedire la realizzazione di servizi a scopi puramente commerciali.

Questa linea dovrebbe permettere la creazione di un programma che studi il problema dei trasporti in zona con traffico poco intenso, analizzando sia l'elemento dell'offerta sia quello della domanda.

3.5. *Fornire le informazioni sulla disponibilità di finanziamenti dell'Unione europea*

Il Comitato raccomanda la pubblicazione e l'ampia diffusione di una guida che illustri tutti i programmi di finanziamento e le procedure per l'ammissibilità al sostegno finanziario.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito al «Libro bianco — Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: Approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE»

(1999/C 198/04)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

visto il Libro bianco della Commissione sul tema «Libro bianco — Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: Approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE» (COM(1998) 466 def.);

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 15 luglio 1998, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, quarto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di formulare un parere sull'argomento e di assegnarne la preparazione alla Commissione 3 «Reti transeuropee, trasporti, società dell'informazione»;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 3 il 22 gennaio 1999 (CdR 408/98 riv. 1) (relatori: Weingartner e Bennett);

considerato il Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti — Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea» (COM(95) 691 def.);

considerate la propria risoluzione in merito alla «Carta europea delle regioni e dei comuni per una politica dei trasporti avanzata e duratura» (CdR 347/97 fin)⁽¹⁾ e le proposte di direttiva elaborate nel frattempo dalla Commissione sullo sviluppo futuro delle ferrovie:

- modifica della Direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie,
- modifica della Direttiva 95/18/CE relativa alle licenze delle imprese ferroviarie,
- proposta di direttiva del Consiglio relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, la determinazione dei canoni per l'uso dell'infrastruttura ferroviaria e la certificazione di sicurezza, nonché l'ulteriore sviluppo del trasporto combinato,
- modifica della Direttiva 92/106/CEE sulla fissazione di regole comuni per determinati trasporti combinati fra Stati membri;

considerato il proprio parere del 16 gennaio 1997 in merito al «Libro verde: Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti — Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea» e alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di talune infrastrutture» (CdR 364/98 fin)⁽²⁾;

considerato il proprio parere del 12 marzo 1998 sul tema «Una strategia di trasporto globale e coerente per gli enti locali e regionali e per l'Unione europea» (CdR 255/97 fin)⁽³⁾,

ha adottato all'unanimità l'11 marzo 1999 nel corso della 28ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Libro bianco della Commissione europea «Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura» rappresenta il logico proseguimento delle proposte menzionate per la prima volta nel Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti»⁽⁴⁾. Il Libro bianco in esame

è pertanto, come il succitato Libro verde, una componente determinante della strategia della Commissione europea intesa a promuovere sistemi di trasporto più efficienti tramite la creazione di un mercato nel quale prezzi equi devono contribuire a garantire la sostenibilità duratura dei sistemi di trasporto e del traffico.

1.2. Oltre ai lavori di approfondimento realizzati su iniziativa della Commissione, per esempio la relazione del gruppo ad alto livello sulla partecipazione del settore pubblico e di quello privato al finanziamento dei progetti di reti transeuropee di trasporto (1997) e la relazione del gruppo ad alto livello in materia di fissazione degli oneri per l'uso dell'infrastruttura di trasporto (1998), è stato istituito nel frattempo anche il Consiglio congiunto «Trasporti/ambiente», che si è occupato

⁽¹⁾ GU C 251 del 10.8.1998, pag. 7.

⁽²⁾ GU C 116 del 14.4.1997, pag. 58.

⁽³⁾ GU C 180 dell'11.6.1998, pag. 1.

⁽⁴⁾ COM(95) 691 def.

delle questioni dell'utilizzo ottimale dell'infrastruttura esistente e dello spostamento del traffico verso modi di trasporto più rispettosi dell'ambiente e ha chiesto la riduzione del consumo di carburante, delle emissioni di sostanze nocive e dell'inquinamento acustico.

1.3. Il Libro bianco sottolinea da un lato la notevole importanza dell'infrastruttura di trasporto europea per la crescita economica, la mobilità dei lavoratori, la competitività e la qualità della vita dei cittadini. D'altro canto constata però che mettere a disposizione e usare nel modo più efficiente possibile l'infrastruttura si rivelano obiettivi di sempre più difficile realizzazione. Il Comitato osserva che le attuali tendenze dei modelli di traffico e della sua crescita, insieme con la congestione dell'infrastruttura e l'inquinamento crescenti, suscitano dubbi circa la sostenibilità del sistema dei trasporti ed accoglie con favore il fatto che nel Libro bianco la Commissione riconosca tale realtà.

2. Temi e orientamenti importanti

Il Comitato approva i seguenti orientamenti sviluppati nel Libro bianco.

2.1. La presentazione schematica delle componenti di costo per le infrastrutture di trasporto è utile e opportuna, perché illustra in maniera trasparente — indipendentemente dal modo di trasporto — come è formata la struttura dei costi. È anche fondamentale che in tale presentazione sia i «costi fissi», che non dipendono dal flusso di traffico, che i «costi variabili», che variano con l'intensità del traffico, comprendano componenti di costo «interne» ed «esterne». La considerazione di tutte queste componenti di costo dovrebbe garantire la completezza dell'analisi costi/benefici sociali della fornitura e dell'uso dell'infrastruttura.

Inoltre, come ha sottolineato il gruppo ad alto livello in materia di fissazione degli oneri per l'uso dell'infrastruttura di trasporto, si dovrebbero prima definire tutte le potenziali componenti di costo e poi decidere quali di esse debbano costituire la base per la tariffazione.

2.2. Gli attuali oneri e tasse sui trasporti di norma non si basano su un effettivo calcolo dei costi. Da ciò derivano — almeno in parte — i problemi esistenti nel settore dei trasporti:

- distorsioni di concorrenza tra gli Stati membri,
- distorsioni di concorrenza tra modi di trasporto,
- incapacità di prendere in considerazione gli aspetti sociali e ambientali,
- difficoltà di finanziamento degli investimenti nelle infrastrutture.

La diversità di sistemi di fissazione degli oneri esistenti che si riscontra inoltre negli Stati membri a parità di quadro di riferimento falsa ulteriormente il rapporto costi/benefici (per esempio: le differenze di accise sul carburante fanno sì che, non appena possibile, si tenda a rifornirsi di carburante dove quest'ultimo costa meno e quindi non nel punto di utilizzazione).

L'effetto di nuove strutture di tariffazione dovrebbe essere quello di promuovere sia l'utilizzo efficiente dell'infrastruttura esistente che la fornitura efficiente di nuove infrastrutture.

2.3. Nello sviluppare un approccio comunitario in materia di oneri per l'uso dell'infrastruttura si deve tener conto del principio di sussidiarietà. Sebbene si debbano applicare gli stessi principi di base a tutti i principali modi di trasporto in tutti gli Stati membri, è inevitabile che le strutture e i livelli di oneri differiscano per modo di trasporto e ubicazione, per diversi motivi economici e sociali in diverse regioni. Gli enti locali e regionali dovrebbero essere coinvolti nel processo decisionale concernente l'applicazione degli oneri, consentendo così di trovare un equilibrio fra l'esigenza di evitare distorsioni di concorrenza nell'UE e gli interessi locali e regionali di natura economica, ambientale e sociale.

2.4. Nel contempo è evidente che un futuro approccio comunitario in materia di oneri per l'uso dell'infrastruttura deve basarsi sui medesimi principi e su un quadro di riferimento comparabile, nel rispetto del principio «chi utilizza paga» e del principio di territorialità (pagamento dei costi nel punto di utilizzazione), sebbene si debba tener conto delle situazioni locali e quindi l'approccio comunitario debba essere caratterizzato anche da un certo grado di flessibilità.

2.5. L'approccio proposto, basato sul costo, parte dall'idea che un principio di fissazione degli oneri riferito al costo sociale marginale sia una buona soluzione. I costi marginali sono, secondo la definizione, i costi variabili determinati dall'uso dell'infrastruttura da parte di un veicolo o di un'altra unità di trasporto addizionale. Senza valutare nel dettaglio in questa sede tale approccio comunitario in materia di oneri per l'uso dell'infrastruttura, il Comitato si esprime in senso favorevole, osservando che un approccio di questo tipo crea altresì i presupposti per un finanziamento delle infrastrutture con i contributi degli utenti, anche perché consente di utilizzare le entrate derivanti da un modo di trasporto per finanziare progetti infrastrutturali di un altro modo di trasporto. Il finanziamento incrociato consentirà la costruzione di infrastrutture di trasporto tali da garantire sia le condizioni per l'intermodalità sia la concorrenza intermodale. Il Comitato, riconosce, nondimeno, la validità di un approccio diverso alla fissazione degli oneri, non basato sul costo sociale marginale, bensì per esempio sulla scarsità.

2.6. È giusto che la decisione sull'utilizzo dei guadagni derivanti dal sistema di tariffazione proposto debba spettare ai singoli Stati membri. Ciò è particolarmente necessario ai fini dell'inclusione dei costi sociali esterni perché solo così i ricavi disponibili possono essere utilizzati anche per ovviare ai danni generati in loco; per tale motivo tuttavia, nel rispetto della sussidiarietà, si deve garantire anche in questo caso la partecipazione delle regioni.

2.7. La proposta della Commissione di adottare un approccio basato sui costi marginali per l'intera infrastruttura dei trasporti, per tutti i modi di trasporto, i terminali e i sistemi informativi e di comunicazione risponde a quanto richiesto nel parere in merito al Libro verde «Verso una corretta ed

efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti» (CdR 364/96 fin). Il Libro verde della Commissione (COM(95) 691) era dedicato principalmente alla questione della tariffazione stradale e dei problemi del traffico. Il Comitato accoglie con favore l'ampliamento del dibattito all'intera infrastruttura di trasporto.

2.8. Anche la graduale introduzione di un futuro nuovo approccio comunitario alla fissazione degli oneri corrisponde alle idee espresse dal Comitato — si veda a tale proposito anche la richiesta formulata nel parere in merito al Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti». Particolarmente importante è la coincidenza di vedute sulla metodologia impiegata per la determinazione dei costi marginali, anch'essa già sottolineata nel suddetto parere. La prima tappa preparatoria prevista a tal fine (3 anni, 1998-2000) dovrebbe essere sufficiente per portare a termine i lavori necessari.

2.9. Per attuare l'approccio relativo alla fissazione degli oneri sarà necessaria la ristrutturazione del sistema esistente di diritti e tasse nel settore trasporti da realizzarsi nel corso della seconda tappa. Dato che però tale ristrutturazione è strettamente connessa anche con lo sviluppo di una politica fiscale complessiva, i tempi di realizzazione del sistema degli oneri dipendono da quelli dello sviluppo di una politica fiscale complessiva da parte dei governi. Ciò comporta però anche l'eventualità che già la seconda tappa di questo nuovo sistema non possa essere attuata, perché ad esempio non è stato possibile creare altri presupposti fiscali generali.

2.10. Sebbene non ci si possa soffermare in dettaglio sulle singole misure di attuazione concepite per i diversi modi di trasporto, appare tuttavia essenziale osservare che il Libro bianco espone soprattutto azioni prioritarie per la prima e la seconda tappa.

2.11. Dato che finora non sono disponibili elementi di base ed analisi per la valutazione dei costi, diviene prioritario creare queste basi. Appare opportuna la decisione di affidare i lavori ad un comitato di esperti nazionali, organo nel quale il Comitato delle regioni chiede di essere adeguatamente rappresentato.

2.12. Per i diversi modi di trasporto si deve trovare un approccio metodologico alla determinazione dei costi che sia il più possibile omogeneo. I metodi richiesti che prevedono l'elaborazione di pratiche contabili trasparenti, inclusa la cosiddetta «contabilità dei trasporti», e la realizzazione di migliori statistiche sui trasporti fanno temere che tali lavori non potranno concludersi a breve termine e quindi non potranno nemmeno essere disponibili in tempo come base di riferimento.

2.13. Per quanto riguarda le modifiche necessarie da apportare alla politica fiscale dei trasporti si sottolinea ancora una volta il problema dei tempi (cfr. 2.9).

2.14. Per introdurre un nuovo sistema comunitario di fissazione degli oneri che garantisca un pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura sono essenziali le norme che regolano gli aiuti di Stato, perché questi ultimi incidono direttamente sulla concorrenza. È pertanto giusto che, con lo sviluppo di un nuovo sistema di determinazione degli oneri, vengano rivisti anche i regolamenti esistenti in materia.

Evidentemente sarà tuttavia necessario introdurre una certa flessibilità nelle norme sugli aiuti di Stato per permettere la creazione di infrastrutture nelle regioni periferiche e in quelle a bassa densità di popolazione.

3. Proposte e richieste

3.1. In linea con il parere del Comitato in merito al Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti» (CdR 364/98 fin) del 16 gennaio 1997 vengono espresse nuovamente preoccupazioni per il fatto che difficilmente i costi e i prezzi da soli potranno determinare un cambiamento nell'impiego dei diversi modi di trasporto. La scelta del modo di trasporto è condizionata anche da altri fattori (ad es. di ordine psicologico, storico, sociologico, geografico) che fanno sì che la domanda di modi di trasporto possa essere solo parzialmente guidata dai prezzi e che non si possano conseguire in misura sufficiente i mutamenti di comportamento auspicati. Il Comitato propone altri strumenti per modificare i comportamenti degli utenti dei mezzi di trasporto, per esempio porre fine alla concessione da parte delle società di vantaggi extrasalariali (premi) che incoraggiano l'uso dell'automobile: incentivi fiscali e parcheggi gratuiti. In base al principio di sussidiarietà, agli enti locali e regionali dovrebbero essere dati maggiori poteri per applicare misure che possono cambiare i modelli di comportamento degli utenti in base alle condizioni della loro area o regione.

3.2. Si deve inoltre sottolineare ancora una volta che i costi e i prezzi possono generare dei cambiamenti nella scelta dei mezzi di trasporto solo se sussistono alternative valide e altrettanto efficienti e competitive. Si deve pertanto riuscire, laddove necessario, a creare nuove infrastrutture di trasporto alternative (ad es. reti transeuropee); il Libro bianco offre un approccio in tal senso, se non altro in quanto il sistema di fissazione degli oneri proposto consente che vi siano anche i presupposti per un finanziamento delle infrastrutture tramite i contributi degli utenti, dato che eccezionalmente si possono riscuotere anche delle tariffe superiori ai costi marginali.

3.3. Si deve tuttavia essere particolarmente critici riguardo al fatto che finora non si è ottenuto praticamente nulla a livello di miglioramento della trasparenza dei costi. La Commissione ha tentato con numerose proposte di direttiva e di regolamento, Libri verdi e Libri bianchi di avviare una politica dei trasporti rispondente ai bisogni odierni, che prevede naturalmente anche misure riguardanti i prezzi e gli oneri nel settore dei trasporti. L'attuazione di queste proposte è però finora miseramente fallita, da un lato perché i modi di trasporto interessati hanno sviluppato e — almeno finora — portato avanti delle controstrategie, dall'altro perché gli interessi nazionali hanno impedito che si arrivasse in sede di Consiglio ad un accordo in materia.

3.4. In tal senso il Comitato attende finalmente dai responsabili politici un radicale capovolgimento del modo di pensare. Il Comitato fa pertanto le seguenti constatazioni e avanza le seguenti proposte e richieste.

3.4.1. Il Comitato accoglie con favore la presentazione del Libro bianco in quanto costituisce una base importante per il

proseguimento sostanziale della discussione sui costi delle infrastrutture dei trasporti e spera che i temi trattati e le soluzioni/misure in esso proposte contribuiscano all'attuazione di una politica dei trasporti orientata alla sostenibilità.

3.4.2. Le misure illustrate in questo Libro bianco per i singoli modi di trasporto richiedono un cambiamento sostanziale del sistema di diritti e tasse nel settore dei trasporti. Le regioni e i comuni dell'Unione europea si aspettano di essere adeguatamente consultati nel quadro della riforma di queste misure fiscali e coinvolti nel processo decisionale.

3.4.3. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo la quale un nuovo sistema in materia di oneri per l'uso delle infrastrutture può essere introdotto solo gradualmente, soprattutto dal momento che esso deve tenere conto della posizione giuridica di partenza dei diversi modi di trasporto nonché delle complesse questioni sollevate dall'introduzione di un nuovo sistema di tariffazione. Il Comitato ritiene tuttavia anche che già fin dalla prima fase debba essere possibile compiere i primi passi verso la tariffazione dei costi esterni, in particolare dove ciò risulti urgente a causa dell'inquinamento ambientale e dell'intensità di traffico.

3.4.4. Il Comitato insiste sull'opportunità di concepire il nuovo sistema in materia di oneri delle infrastrutture in modo tale che il pagamento delle infrastrutture di trasporto avvenga nel punto di utilizzazione. Ciò significa applicare il cosiddetto principio di territorialità, il solo a rendere trasparente l'inclusione dei costi esterni. Le regioni direttamente interessate devono aver la possibilità di dire la loro sulla definizione del nuovo sistema in materia di oneri per l'uso dell'infrastruttura.

3.4.5. Il Comitato chiede che — ai fini di un maggiore rispetto della natura e dell'ambiente — questo nuovo sistema riservi alle tecnologie pulite anche degli incentivi finanziari, perché grazie a tali tecnologie si possono ridurre le componenti di costo esterne negative.

3.4.6. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui la decisione sull'utilizzo dei proventi derivanti dai diritti e dalle tasse deve spettare agli Stati membri. Il Comitato è inoltre dell'avviso che l'utilizzo dei proventi — laddove possibile — debba essere riportato anche al livello delle regioni e dei comuni.

3.4.7. Il Comitato parte dal presupposto che un nuovo sistema di tariffazione dei costi si basi anche sul principio «chi utilizza paga». Affinché ciò sia visibile anche agli occhi dei cittadini, sarebbe opportuno trovare un sistema della massima semplicità e trasparenza e farlo conoscere all'opinione pubblica grazie ad un'apposita campagna.

3.4.8. Il Comitato concorda con la Commissione anche nel ritenere che, per la tariffazione del trasporto stradale, vadano introdotti innanzitutto degli oneri commisurati alla distanza per i veicoli commerciali pesanti. Si deve inoltre fare in modo che i sistemi di oneri adottati a livello regionale siano compatibili con quelli applicati alle aree urbane. Si dovrebbero istituire sistemi di tariffazione tali da non accentuare gli svantaggi per i trasporti pesanti nelle aree periferiche.

3.4.9. Il Comitato chiede che nel settore del trasporto ferroviario si tenga conto delle particolari esigenze del trasporto locale e regionale, soprattutto nell'assegnazione delle capacità e dei tracciati.

3.4.10. Il Comitato chiede analogamente che, nell'assegnare le bande orarie e nel definire le tasse aeroportuali, si tenga conto maggiormente del traffico aereo regionale, di particolare importanza per i comuni e le regioni.

3.4.11. In considerazione dell'efficienza energetica della navigazione rispetto ad altri modi di trasporto, come quello aereo o stradale, sia il quadro di fissazione degli oneri sia la politica fiscale dovrebbero puntare ad incoraggiare uno spostamento modale verso il cabotaggio marittimo e verso la navigazione interna. Ciò consentirebbe, secondo la comunicazione della Commissione in materia di trasporti ed emissioni di CO₂ (COM(1998) 204 def.), di ridurre in modo significativo le emissioni di CO₂ causate dal settore dei trasporti.

Inoltre un quadro di fissazione degli oneri ed una politica fiscale ben ponderati nel settore dei trasporti marittimi sono necessari per ridurre al minimo gli effetti negativi della perifericità per le regioni che dipendono dai collegamenti marittimi.

3.4.12. Il Comitato chiede di essere adeguatamente rappresentato nel previsto «Comitato di esperti nazionali in materia di fissazione degli oneri per l'uso delle infrastrutture di trasporto» per potersi fare portavoce in tale sede degli interessi delle regioni e dei comuni dell'Unione europea.

3.4.13. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di esaminare in modo particolare l'impatto di un cambiamento del sistema di imputazione degli oneri per l'uso delle infrastrutture di trasporto sulle aree periferiche o su quelle in ritardo di sviluppo. Nelle aree con scarse infrastrutture e limitata intensità di traffico, si deve poter mantenere un più basso livello di oneri e consentire un certo grado di flessibilità nelle misure realizzate, in funzione delle esigenze locali e regionali. La partecipazione degli enti locali e regionali in virtù del principio di sussidiarietà è essenziale in caso di decisioni riguardanti le condizioni locali.

3.4.14. Il Comitato sollecita la realizzazione, accanto agli studi e alle ricerche menzionati, anche di indagini intese a verificare se e in quale misura il comportamento degli utenti possa essere condizionato con gli oneri e i prezzi e quali siano gli altri importanti fattori che lo influenzano. Il Comitato teme che i singoli costi o i costi per l'uso di singole infrastrutture dovrebbero essere fissati ad un livello così elevato da non essere più sostenibili sotto il profilo economico o sociale e quindi nemmeno applicabili.

3.4.15. Il Comitato sollecita inoltre a riesaminare costantemente i costi sociali marginali, perché in seguito alle azioni più disparate (per es. modifica delle strutture del personale e di gestione delle ferrovie) presumibilmente si avranno nel complesso costi inferiori e quindi anche variazioni dei costi sociali marginali.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato accoglie favorevolmente il Libro bianco della Commissione e l'inclusione dei principi di sostenibilità e di efficienza e di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (per es. il CO₂) causate dal settore dei trasporti. Una buona infrastruttura di trasporto, se ispirata a questi principi fondamentali, è essenziale per lo sviluppo sociale ed economico dell'Europa.

4.2. L'azione proposta nel documento della Commissione mira a determinare uno spostamento dai modi di trasporto meno efficienti sotto il profilo ambientale, quali il trasporto stradale e quello aereo, ed a incoraggiare l'intermodalità con modi di trasporto più efficienti dal punto di vista ambientale, come la ferrovia, il trasporto marittimo e la navigazione interna, che ridurranno la congestione sulle strade e le emissioni di gas a effetto serra. Tuttavia, per rendere più efficiente il trasporto ferroviario e farne un'autentica alternativa a quello stradale, è necessaria una liberalizzazione del mercato. Un mercato unico nel trasporto ferroviario abbatterebbe le barriere tra le reti e il Comitato incoraggia lo sviluppo delle RTE e delle superstrade transeuropee del trasporto merci su ferrovia che aumenteranno notevolmente l'efficienza.

4.3. Non vi è dubbio che gli attuali sistemi europei d'imposizione e di fissazione degli oneri contribuiscano in modo significativo a determinare le distorsioni che si riscontrano nel settore dei trasporti e le inefficienze, la congestione e l'inquinamento che ne conseguono. Il Comitato è favorevole alle proposte di un sistema di fissazione degli oneri basato sui principi del costo sociale marginale, del «chi utilizza paga», sui principi di territorialità e di internalizzazione dei costi esterni, mettendo in rilievo l'importanza di una completa analisi costi/benefici per la fornitura delle infrastrutture, nonché l'importanza di dati e studi allo scopo di definire i costi marginali.

4.4. Le misure che saranno messe in atto dopo la creazione di un quadro di fissazione degli oneri comporteranno cambiamenti significativi per gli utenti del sistema dei trasporti. Gli enti locali e regionali hanno una funzione importante da svolgere nell'incentivare un uso più efficiente dei trasporti. Un sistema di imputazione degli oneri semplice ed equo che promuova il principio «chi utilizza paga» e sia portato a conoscenza dell'opinione pubblica in modo adeguato contribuirà a garantirne il sostegno e il cambiamento di mentalità e di comportamento.

4.5. Il risultato auspicato dell'azione proposta dalla Commissione consiste in un uso maggiore dell'infrastruttura di trasporto che sarà più efficiente e offrirà modelli di utilizzo desiderabili sotto il profilo sociale ed ambientale. Il Comitato condivide tale impostazione.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Intermodalità e trasporto merci intermodale nell'Unione europea — Un approccio di sistema per il trasporto merci. Strategie e interventi a favore dell'efficienza, della qualità dei servizi e della sostenibilità del trasporto merci"»

(1999/C 198/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni in merito a «Intermodalità e trasporto merci intermodale nell'Unione europea: un approccio di sistema per il trasporto merci. Strategie e interventi a favore dell'efficienza, della qualità dei servizi e della sostenibilità del trasporto merci» (COM(97) 243 def.);

vista la decisione della Commissione in data 5 giugno 1997 di consultare il Comitato in materia, conformemente all'articolo 198 C, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni in data 15 luglio 1998 di assegnare l'elaborazione del parere alla Commissione 3 «Reti transeuropee, trasporti, società dell'informazione»;

visto il progetto di parere (CdR 398/98 riv. 1) adottato dalla Commissione 3, in data 22 gennaio 1999 (relatore: Lanzuela Marina),

ha adottato l'11 marzo 1999, nel corso della 28ª sessione plenaria del 10 e 11 marzo 1999, all'unanimità il presente parere.

1. Introduzione

1.1. L'efficienza del sistema dei trasporti è uno dei presupposti essenziali per la competitività dell'Unione europea.

1.2. Dal 1970 il trasporto di merci è aumentato circa del 70 % e continuerà a svilupparsi, in base alle previsioni sull'aumento del commercio internazionale, e tenuto conto dell'eventuale ampliamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale ed orientale e della maggior cooperazione con i paesi del Mediterraneo.

1.3. Lo sviluppo dei trasporti non può e non deve poggiare solamente sui trasporti su strada. Ai fini della sostenibilità socioeconomica ed ambientale è indispensabile giungere ad un uso efficiente ed equilibrato delle capacità esistenti in tutto il sistema europeo dei trasporti, potenziando l'impiego di tutti i modi di trasporto.

1.4. L'intermodalità è uno strumento strategico fondamentale per un impiego ottimale dei diversi modi di trasporto, dato che permette di inquadrare i trasporti in una logica di sistemi di trasporto, offrendo servizi, come i trasporti porta a porta, che sono indipendenti dal modo impiegato.

1.5. Sono stati individuati i principali ostacoli alla diffusione dell'intermodalità e sono state definite le strategie fondamentali per svilupparla; gli elementi principali vengono analizzati nei seguenti paragrafi.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato delle regioni concorda con la Commissione sul fatto che il trasporto di merci si rivela essere sempre più una delle fonti dei costi sociali e ambientali dei cittadini; tuttavia il Comitato desidera anche sottolineare che i trasporti in generale, e quelli merci in particolare, rappresentano un fattore essenziale per la qualità della vita, i livelli di occupazione e la competitività delle imprese, e risultano essere pertanto anche una fonte di sviluppo regionale.

2.2. Le infrastrutture di trasporto rappresentano condizioni necessarie per lo sviluppo economico poiché permettono notevoli economie strutturali, in funzione delle caratteristiche territoriali ed economiche di ciascuna area. La Commissione europea deve pertanto cercare di eliminare le restrizioni agli scambi, per garantire una migliore integrazione degli Stati membri, ed in particolare delle regioni situate in prossimità delle frontiere. Infatti, facilitando la circolazione dei beni e delle persone tali aree potranno divenire competitive a livello europeo e sarà possibile così avvicinarsi all'obiettivo dell'equilibrio territoriale, incentivando la creazione di potenti sistemi urbani.

2.3. La strategia territoriale europea poggia sulla complementarità delle politiche delle infrastrutture, delle politiche regionali e delle politiche settoriali. Il Comitato ritiene che un'articolazione efficace del territorio dell'Unione rappresenti una delle chiavi per migliorare la competitività dell'economia europea.

2.4. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di modificare l'attuale struttura del trasporto merci. Infatti l'attuale sistema, basato essenzialmente sui trasporti stradali, è insostenibile dai punti di vista energetico, ambientale e della qualità della vita dei cittadini.

2.5. È necessario adottare un modello di sviluppo economico sostenibile sul lungo termine, basato sull'aumento della competitività dei sistemi produttivi locali e sul miglioramento dell'accessibilità, e della connettività, del sistema urbano e territoriale. A tal scopo bisogna realizzare un assieme coordinato di investimenti prioritari sulla base di un sistema di assi di trasporto e di comunicazione che strutturino il territorio.

2.6. Il Comitato considera positivo un sistema di trasporti che integri modi diversi, secondo la definizione di intermodalità proposta dalla Commissione⁽¹⁾. Desidera tuttavia sottolineare la necessità di favorire, fra le catene di trasporto intermodali, l'utilizzazione prioritaria di modi di trasporto più compatibili con l'ambiente, come le ferrovie e le vie di navigazione interne o marittime, limitando per quanto possibile specificamente l'impiego delle strade, per ragioni di razionalità economica e conformemente alla Direttiva 92/106/CEE.

2.7. Desto preoccupazione il fatto che la quota di mercato delle ferrovie non abbia cessato di diminuire e sia passata dal 32 al 15 % tra il 1979 ed il 1995, nonostante la metà delle tonnellate per chilometro percorrano nell'Unione europea tragitti superiori ai 150 chilometri.

2.8. Il Comitato desidera ribadire che l'integrazione fra i vari modi non deve venir realizzata soltanto nell'ambito delle infrastrutture e degli altri elementi fisici, bensì assegnando un'importanza particolare all'integrazione delle operazioni e dei servizi, nonché alle disposizioni normative, nell'ambito comunitario, nazionale e locale.

2.9. In un contesto caratterizzato dalla globalizzazione dell'economia e dalla consolidazione dell'Unione europea, la strutturazione del territorio rappresenta più che mai una delle sfide prioritarie della strategia territoriale europea. Per tal motivo le grandi reti strutturanti del territorio europeo sono divenute il sistema di riferimento dello sviluppo.

2.10. È tuttavia necessario vincolare questo grande obiettivo strategico ad altri obiettivi che lo rafforzino dal punto di vista spaziale. In primo luogo l'integrazione dei territori e il superamento dei vuoti lasciati dalle ampie maglie che si trovano fra le grandi infrastrutture, richiedono azioni pubbliche che permettano di agganciare località e aree alle grandi reti. Inoltre l'efficacia e l'efficienza delle infrastrutture richiedono un'integrazione dei modi presenti nelle varie aree. Al tempo stesso il miglioramento della competitività esige una complementarità tra reti di trasporto e reti di comunicazione.

(1) Punto 15 della Comunicazione della Commissione in esame.

2.11. Il Comitato desidera inoltre sottolineare lo sforzo enorme che dovranno realizzare le diverse istituzioni pubbliche, affinché gli utenti stessi decidano in prima persona l'uso ottimale dei diversi modi di trasporto, come si asserisce al punto 17 della Comunicazione. Nel contesto di estrema competitività nel quale si sviluppano i trasporti merci, l'utente utilizzerà il modo di trasporto economicamente meno costoso, che nella maggior parte dei casi continua a essere la strada. Come veniva segnalato l'8 giugno 1998, alla riunione di Glasgow dei ministri responsabili della pianificazione territoriale, in condizioni di mercato, solamente barriere naturali quali il mare del Nord, il mar Baltico e le Alpi possono rendere il trasporto combinato competitivo rispetto a quello su strada.

3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Logistica: complessità della domanda

3.1.1. Il Comitato è d'accordo con la Commissione sul fatto che il trasporto di merci rappresenta una domanda derivata e deve rispondere a requisiti di qualità sempre maggiori in termini di flessibilità, rapidità ed affidabilità, adattandosi alla complessità della domanda. Ciononostante l'incidenza dei trasporti di merci ha una tale importanza sociale⁽²⁾ che la regolamentazione deve permettere di non considerare soltanto i costi di mercato del modo di trasporto utilizzato, bensì anche i suoi costi sociali.

3.1.2. Il Comitato è conscio della complessità delle catene logistiche di distribuzione delle merci dovute ai mutamenti nei processi industriali degli ultimi dieci anni, al gran numero di operatori che intervengono nel processo totale, ed alla crescente importanza dei servizi di trasporto. Il Comitato ritiene ciononostante imprescindibile aumentare l'indice di carico nei trasporti su strada e ridurre il numero di viaggi di ritorno «a vuoto»⁽³⁾.

3.2. Ostacoli all'uso del trasporto intermodale di merci

3.2.1. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che attualmente qualsiasi cambio di modalità nei trasporti comporta costi importanti, e che tali costi debbono essere identificati, quantificati e ridotti, e desidera segnalare l'importante sforzo, in termini d'investimenti, che sarà necessario realizzare a tale scopo.

3.2.2. Per quanto riguarda le infrastrutture e i mezzi di trasporto, il Comitato desidera sottolineare la necessità di reti ferroviarie e navigabili di trasporto merci ottimali, nonché accessi adeguati ai punti di trasbordo dei vari modi, unica

(2) Secondo il Libro verde «Verso una corretta ed efficace determinazione dei costi dei trasporti» il costo annuale della congestione, nell'Unione europea, ammonta a 250 milioni di ECU annui e quanti utilizzano le strade sono responsabili del 90 % circa di tale ammontare.

(3) I calcoli del settore dei trasporti di merci nel Regno Unito indicano che vengono utilizzate all'incirca il 62 % delle capacità disponibili. Se si aggiungono a questi dati i viaggi a vuoto, la percentuale scende al 44 %.

soluzione possibile affinché l'intermodalità favorisca i modi di trasporto più «puliti»: ferrovie e vie navigabili. È opportuno sviluppare gli assi alternativi che consentano di decongestionare i grandi centri urbani, incoraggiandone la modernizzazione. Tali assi dovranno essere inseriti nello schema europeo dei trasporti combinati nel corso della prossima riunione dei ministri responsabili dell'assetto territoriale.

3.2.3. Il Comitato segnala che è necessario al tempo stesso definire chiaramente a chi spetti garantire e finanziare le connessioni intermodali, nonché armonizzare:

- le diverse forme esistenti di proprietà e di tariffazione per l'uso di infrastrutture e terminali;
- le specifiche tecniche dei mezzi di trasporto, soggette a regolamentazioni diverse a seconda del paese e del modo di trasporto e
- le unità di carico, sempre più specializzate, che provocano una maggior frequenza dei viaggi di ritorno «a vuoto».

3.2.4. Per quanto riguarda le operazioni e l'uso dell'infrastruttura, il Comitato ribadisce l'importanza di rafforzare gli elementi più deboli dell'attuale sistema intermodale: i punti di trasbordo tra nodi. A tal scopo è necessario che la politica riguardante i terminali definisca a chi spetti il loro finanziamento e la loro gestione.

3.2.5. I nodi di trasporto debbono essere integrati pienamente nella zona immediatamente circostante, in modo che la comunità locale possa beneficiare dello sviluppo economico mentre si procede alla riduzione degli effetti ambientali più negativi; tali nodi debbono essere centri di occupazione ed investimento, affinché la popolazione che risiede nelle aree circostanti possa ricavarne dei benefici, e non soltanto degli inconvenienti. Nel contesto dell'inquinamento ambientale dovuto ai trasporti bisognerebbe tener particolarmente conto dei cittadini che vivono nelle dirette vicinanze dei nodi.

3.2.6. Il Comitato ritiene che il trasporto di merci su strada, che secondo la Comunicazione occupa il primo posto fra i trasporti di merci in Europa, risulti competitivo semplicemente perché non vengono calcolati fra i suoi costi alcuni parametri di importanza estrema come l'inquinamento atmosferico, la contaminazione acustica, l'occupazione del suolo e altri ancora. È pertanto necessario che tutti questi costi, i cosiddetti costi sociali, vengano imputati direttamente al modo di trasporto che li ha provocati. L'internalizzazione dei costi non può avvenire in modo uniforme in tutto il territorio dell'Unione attraverso un'imposizione lineare a tutti gli operatori del settore, ma va corretta in funzione di due parametri:

- a) il congestionamento reale di determinate aree o zone del territorio dell'UE;

- b) l'esistenza di modi alternativi ed efficienti di trasporto pubblico.

L'internalizzazione dovrà combinare coesione territoriale e sviluppo policentrico dello spazio europeo, come indicato ai punti 2.2, 3.3.1.2 e 3.3.1.6 precedenti. Al tempo stesso i trasporti su strada registrano una complessità specifica per quanto riguarda le condizioni di lavoro dei conducenti, dovuta all'enorme competitività esistente, che si riflette nelle frequenti proteste di tale categoria, anche su scala europea. È quindi importante controllare in maniera adeguata i periodi di guida, e quelli di riposo, nei trasporti su strada, nonché applicare le sanzioni previste in caso di infrazione, come la Commissione ha fatto notare in altri documenti⁽¹⁾.

3.2.7. Il Comitato è d'accordo con la Commissione sul fatto che gli operatori che possiedono una propria flotta o infrastruttura privilegiano un unico modo di trasporto per conseguire una maggiore redditività. L'amministrazione pubblica dovrà impegnarsi per promuovere l'intermodalità dei trasporti.

3.2.8. Per quanto riguarda le disfunzioni che si registrano nei terminali in seguito alla complessità di adeguare tra loro i diversi modi, il Comitato desidera segnalare l'importanza dello studio delle diverse possibilità di gestione e di finanziamento di tali centri, per permettere loro di adeguarsi a condizioni di lavoro e di efficacia che favoriscano la intermodalità.

3.2.9. In merito ai servizi e alle regolamentazioni basate sui diversi modi, il Comitato osserva che si tratta del punto forse più importante da risolvere affinché il trasporto intermodale divenga una realtà, vista la complessità dei processi amministrativi. Per tal motivo è imprescindibile:

- che vengano definite le necessarie reti per lo scambio di dati lungo tutta la catena intermodale,
- che vengano armonizzate le diverse regolamentazioni attualmente esistenti in materia di responsabilità, a seconda del modo di trasporto, e che si definisca la regolamentazione migliore per il trasporto intermodale e si stabilisca il ruolo dei centri di trasbordo.

3.3. *Verso la realizzazione del sistema di trasporto merci intermodale in Europa*

3.3.1. *Infrastruttura e mezzi di trasporto integrati*

3.3.1.1. Per quanto riguarda l'integrazione di infrastruttura e mezzi di trasporto, il Comitato ritiene che sia necessario che

⁽¹⁾ Documento di lavoro della Commissione «Verso un quadro comune per la soluzione dei problemi ambientali causati dagli autoveicoli commerciali adibiti al trasporto merci» (COM(1998) 444 def.).

l'Unione europea e gli Stati membri, in collaborazione con gli enti locali e regionali, cooperino ampiamente su base intermodale per istituire:

- una rete di infrastrutture di trasporto merci destinata a favorire il trasporto intermodale, in particolare costruendo nuove linee di trasporto che possano assorbire l'aumento del flusso previsto nei prossimi anni;
- una rete europea di centri di trasbordo che soddisfi le necessità di interoperabilità e di interconnessione fra modi. È questo un punto particolarmente delicato, dato che non si deve dimenticare che la rete transeuropea dei trasporti non prevede criteri concreti per lo sviluppo e l'ubicazione dei principali nodi di trasporto o dei punti di interconnessione, e presenta schemi basati principalmente su tratte o itinerari, pur essendo concepita come una rete multimodale che facilita il passaggio da un modo all'altro.

3.3.1.2. Il miglioramento delle infrastrutture di trasporto faciliterà la connessione fra regioni e quindi accelererà lo sviluppo economico, evitando la congestione delle attività nelle regioni attualmente sovrappopolate, dove i costi dovuti all'inquinamento ed all'eccessiva densità di occupazione del suolo sono notevoli e spesso insufficientemente valutati, perché in sede di decisione non si internalizzano i costi esterni.

3.3.1.3. Per quanto riguarda le interconnessioni e i nodi che generano valore aggiunto, il Comitato desidera sottolineare l'importanza che i nodi della rete siano autentici centri di attività economiche e non dei semplici centri di interscambio. Questi nodi devono diventare generatori di occupazione e stimolare le iniziative imprenditoriali nell'ambito regionale. Il Comitato appoggia la realizzazione di studi e progetti dimostrativi sulle opportunità che possono svilupparsi nei centri di interscambio modale e la definizione dei requisiti necessari al funzionamento degli stessi, valutandone anche l'efficacia economica.

3.3.1.4. La diffusione dei treni ad alta velocità provocherà un rafforzamento dei sistemi urbani policentrici con un potenziamento dei nodi di connessione intermodali. Ma la creazione di questi nuovi nodi commerciali e di servizi richiederà infrastrutture di trasporto complementari per la continuazione del processo di sviluppo urbano. Ovvero, l'impatto positivo delle nuove infrastrutture genererà una nuova domanda di investimenti pubblici.

3.3.1.5. A tale proposito il Comitato considera molto importante che esista una pianificazione dei diversi centri di interscambio che consenta di stabilire su scala regionale le condizioni economiche necessarie per beneficiare al massimo del funzionamento di questo tipo di infrastrutture.

3.3.1.6. Il principio di coesione, la creazione di uno spazio senza frontiere interne e la promozione di uno sviluppo

economico e sociale equilibrato e sostenibile (Titolo I, articolo B del Trattato sull'Unione europea), nonché la riduzione del divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee (Titolo XIV, articolo 130 A), implicano che si eviti qualsiasi tipo di polarizzazione eccessiva e, di conseguenza, che si ricerchi un modello urbano relativamente equilibrato e policentrico in tutto il territorio europeo, che accompagni la crescita delle aree metropolitane e rivalizzi e rafforzi i nuclei urbani più deboli, specie nelle zone a bassa densità di popolazione. In tal senso il rafforzamento delle città intermedie riveste un'importanza cruciale.

3.3.1.7. L'internazionalizzazione dell'economia e la creazione di occupazione richiedono soluzioni territoriali, dato che quando un territorio si dota di strumenti di sviluppo economico, quali l'accesso alle reti di comunicazione e di telecomunicazione, la qualificazione delle risorse umane o i centri di ricerca e di servizi alle imprese, esso si pone in condizione di attrarre imprese indipendenti o legate a multinazionali che adegueranno la loro produzione alle esigenze del mercato mondiale. Per questo, qualsiasi politica settoriale deve essere esaminata in funzione delle sue ripercussioni sullo sviluppo territoriale, in accordo con il principio di sviluppo integrato e di coesione territoriale, e deve promuovere la cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale degli enti regionali e locali. Ciò è fondamentale nello sviluppo del trasporto e dei corridoi di comunicazione per rafforzare i vincoli fra le regioni periferiche e il centro, dato che le infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione devono venir connesse alle reti secondarie e contribuire alle economie locali.

3.3.1.8. Per quanto riguarda le norme armonizzate per le unità di carico, il Comitato ritiene che esse siano un punto fondamentale per assicurare il successo dell'intermodalità ed è favorevole alla concessione di aiuti economici agli operatori che adottano le misure necessarie.

3.3.2. Operazioni per favorire l'interoperabilità e l'interconnessione

3.3.2.1. Per quanto concerne gli operatori del trasporto intermodale merci, il Comitato ritiene necessario che la Commissione specifichi in che modo verranno incentivati a ricorrere ai trasporti intermodali. In tale aspetto il Comitato ritiene imprescindibile la realizzazione di studi di mercato e il prolungamento e la promozione del programma PACT.

3.3.2.2. Relativamente al libero accesso alle infrastrutture, il Comitato ritiene che tutti gli Stati membri debbano applicare con rigore le direttive sul trasporto ferroviario — la Direttiva 91/440/CEE, la Direttiva 95/19/CE e la Direttiva 95/18/CE — affinché la libera circolazione o la cooperazione divengano una realtà, e che vadano prese le misure necessarie per l'uniformazione tecnica delle reti ferroviarie, in modo da consentire il passaggio dei diversi operatori sull'assieme della rete europea.

3.3.2.3. Il Comitato desidera sottolineare il fatto che la determinazione dei prezzi delle infrastrutture e la tariffazione dei trasporti sono la chiave per ottenere un trasporto intermodale e quindi una crescita del trasporto sostenibile nell'Unione europea. Ritiene pertanto che ogni modo di trasporto debba internalizzare i costi che produce all'insieme della società, unica possibilità questa per rendere competitivo il trasporto ferroviario rispetto a quello stradale.

3.3.2.4. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di regolamentare gli aiuti statali al trasporto mediante orientamenti sugli accordi di collaborazione intermodale intesi a chiarire l'applicazione delle regole di concorrenza.

3.3.2.5. Il Comitato condivide la decisione della Commissione di realizzare un forum elettronico per il coordinamento degli orari e segnala la necessità di creare le necessarie reti di informazione su scala europea.

3.3.2.6. I sistemi intelligenti possono favorire un miglior utilizzo delle infrastrutture esistenti ed evitare una pressione eccessiva sull'ambiente. Il Comitato appoggia pertanto il crescente impiego della telematica e delle altre tecnologie di punta, come per esempio le nuove tecniche che possono contribuire all'interoperabilità transfrontaliera delle reti nazionali di trasporti.

3.3.3. Servizi e regolamentazioni comuni a tutti i modi di trasporto

3.3.3.1. Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere prioritaria la definizione di un'architettura comune per sistemi elettronici di informazione (in tempo reale) a valenza intermodale, base per la realizzazione di un trasporto intermodale competitivo. Per questo è necessario che i clienti dispongano di informazioni continue su ciascuna delle fasi in cui si trovano le loro commesse, nonché di informazioni sui prezzi, sulle fatture, sul traffico ferroviario e sulla disponibilità delle attrezzature.

3.3.3.2. Per quanto riguarda le operazioni di trasporto senza bisogno di supporto cartaceo, il Comitato sottolinea l'opportunità di avvalersene per creare un sistema elettronico uniforme di documenti e di procedure che consenta una reale trasparenza del mercato dei trasporti e favorisca il trasporto intermodale, ma desidera evidenziare la mancanza di regolamentazione esistente in tale ambito.

3.3.3.3. In relazione alle responsabilità, il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che la copertura dei rischi di tutta l'operazione, indipendentemente dal punto in cui si verificano i danni, possa ripercuotersi sul prezzo dell'assicurazione e pertanto del trasporto. Ritiene che sarebbe auspicabile stabilire i limiti entro i quali i singoli operatori possono essere ritenuti responsabili di ritardi o danni alle merci, in particolare per quanto riguarda i centri di trasporto.

3.3.4. Attività orizzontali

3.3.4.1. Il Comitato condivide la volontà della Commissione di promuovere progetti di ricerca nei diversi programmi quadro e progetti dimostrativi sulle possibilità e sui vantaggi offerti dal trasporto intermodale.

3.3.4.2. Il Comitato sostiene altresì la creazione di un Centro di riferimento europeo per il trasporto intermodale di merci e ritiene interessante poggiare sull'esperienza dei gruppi regionali e locali di trasporto esistenti e partecipare ove necessario all'organizzazione di tavole rotonde nazionali negli Stati membri allo scopo di facilitare la formazione di comunità intermodali a livello regionale o locale.

3.4. Intermodalità ed altre politiche

3.4.1. Il Comitato ritiene imprescindibile stabilire i nodi di interscambio in modo tale da permettere una maggiore coesione e un maggior sviluppo regionale, dotandoli dei mezzi necessari perché siano generatori di occupazione e di attività economiche e partecipino attivamente alla politica di pianificazione territoriale.

3.4.2. Per quanto riguarda l'integrazione delle PMI, il Comitato ritiene che la loro partecipazione sia necessaria per il successo dello sviluppo del trasporto intermodale, ma che le diverse amministrazioni debbano stabilire i meccanismi necessari per evitare che le modifiche del sistema di trasporto aggravino la situazione economica di queste imprese, che in molti casi sono particolarmente sensibili a lievi variazioni di costi, data l'elevata competitività del mercato.

3.4.3. In relazione all'ambiente, come evidenziato nei punti precedenti, il Comitato reputa necessario un supporto istituzionale affinché il mercato dei trasporti possa evolvere verso modi di trasporto rispettosi dell'ambiente e inverta la tendenza degli ultimi anni all'aumento del trasporto stradale.

4. Conclusioni

4.1. In conclusione si accoglie favorevolmente la decisione della Commissione di potenziare il trasporto intermodale. Ciò permetterà ai trasporti di non rappresentare un fattore di degradazione per il territorio, bensì di salvaguardia, grazie alla creazione di nodi di interscambio e grazie allo sviluppo delle telecomunicazioni. Il Comitato desidera tuttavia nel seguito meglio precisare alcuni punti.

4.2. L'Unione europea e gli Stati membri, in collaborazione con gli enti regionali e locali, devono partecipare al miglioramento delle condizioni nel quale si realizza il trasporto intermodale, poiché in molti casi i problemi rientrano in un ambito locale.

4.3. Le misure adottate per favorire l'intermodalità devono essere volte al maggior uso possibile di mezzi di trasporto più compatibili con l'ambiente e con la qualità della vita dei cittadini, in particolare ferrovie e vie navigabili interne o marittime.

4.4. L'integrazione tra i modi di trasporto non deve limitarsi alle infrastrutture; dev'essere fatto uno sforzo importante anche per quanto riguarda operazioni e servizi, e nell'ambito della regolamentazione va in linea di massima realizzata una armonizzazione che permetta di passare in maniera più agevole e meno costosa da un modo di trasporto all'altro.

4.5. Il Comitato desidera che venga specificamente sottolineato lo sforzo economico e di gestione che dovranno effettuare le diverse amministrazioni pubbliche, sia su scala comunitaria che su scala nazionale o regionale, per poter far sì, come si pretende nella comunicazione, che un mero appoggio logistico possa produrre un trasferimento in senso modale senza forzature in nessun settore specifico. Non va dimenticato che la tendenza continua ad essere quella dell'aumento dei trasporti su strada⁽¹⁾. Nel Libro bianco sul rilancio delle ferrovie comunitarie⁽²⁾ viene fatto notare che mentre cresce l'inquietudine per gli effetti negativi dei trasporti, la quota di mercato del trasporto ferroviario continua a diminuire. La ragione principale è dovuta ai prezzi elevati ed alla scarsa qualità dei trasporti ferroviari.

4.6. Vista l'incidenza dei trasporti sulla qualità della vita dei cittadini, il Comitato ritiene che per quanto riguarda il trasporto di merci vadano adottate misure che permettano un impiego razionale ed equilibrato dei trasporti.

Tuttavia i trasporti non debbono venir completamente subordinati alla domanda commerciale ed industriale.

4.7. Come viene fatto notare nella comunicazione della Commissione sui trasporti e sul CO₂⁽³⁾ «La ricerca sul rapporto fra i trasporti ed i processi di produzione e di consumo fornirà probabilmente nuove idee sul modo di rendere meno diretto il nesso fra crescita economica e volumi di traffico».

4.8. Dato che attualmente il trasporto intermodale non è in grado di far fronte ai crescenti requisiti logistici di una economia che funziona nell'ambito di un mercato competitivo e mondiale, obiettivo pertanto imprescindibile per ottenere una crescita sostenibile, il Comitato delle regioni considera:

- assolutamente necessario procedere verso lo sviluppo di una potente rete ferroviaria di merci e migliorare il trasporto per via navigabile;
- decisivo che si stabiliscano i mezzi necessari affinché tutti i modi di trasporto paghino in base agli effetti che producono. Attualmente il settore dei trasporti su strada è competitivo in parte grazie al fatto che non paga le ripercussioni negative che causa per l'ambiente, e, in alcuni casi, in seguito alle condizioni di lavoro degli occupati del settore. Ciascun modo di trasporto deve riflettere i propri costi reali, è però necessario tener anche conto delle sue ripercussioni economiche;
- è necessario moltiplicare i terminali ed i centri di trasbordo, definendo chiaramente a chi spetta il loro finanziamento e la loro gestione e quale sia il miglior tipo di gestione per adeguarli alle caratteristiche intrinseche dei diversi modi di trasporto;
- è necessario definire una rete di informazioni che possa essere utilizzata da tutti gli operatori che partecipano alla catena logistica e che permetta di ottimizzare i diversi parametri. È inoltre necessario che tale rete sia accessibile agli utenti;
- è imprescindibile armonizzare le caratteristiche tecniche, i processi amministrativi, e la suddivisione dei rischi nei vari paesi e nei diversi ambiti amministrativi.

4.9. Fra i passi necessari da compiere per ottenere un sistema europeo efficiente di trasporto intermodale in Europa, il Comitato sottolinea quanto segue:

- necessità di potenziare la rete del trasporto ferroviario e le vie navigabili;
- necessità di chiarire le condizioni nelle quali si svilupperanno i centri di interscambio;
- sostegno a lavori di ricerca e sviluppo e ad un'ampia diffusione di soluzioni tecnologiche e telematiche che possano contribuire a favorire l'intermodalità nel trasporto. Il Comitato appoggia pienamente iniziative quali le azioni pilota in materia di trasporto combinato o il programma PACT. Il Comitato, come già affermato in altri pareri⁽⁴⁾, sarebbe favorevole ad un maggior impegno finanziario per questo programma e desidererebbe che si sostenessero altri progetti di trasporto combinato che rispondono ad un carattere più locale e, pur non riguardando le rotte internazionali di interesse europeo, sono rilevanti per le città e le regioni di tutta Europa;
- sviluppo di strumenti tecnologici che facciano funzionare sistemi dettagliati e precisi di differenziazione dei prezzi. Questi sistemi sono uno strumento importante per conseguire gli obiettivi di internalizzazione dei costi esterni dei trasporti.

(1) Il trasporto di merci su strada rappresenta il 70 % del mercato, una quota che nel 1950 era solo del 50 %.

(2) Libro bianco «Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie» Commissione delle Comunità europee (COM(96) 421 def.).

(3) «Trasporti e CO₂. — Per un approccio comunitario» (COM(1998) 204 def.).

(4) Parere in merito a «Una strategia di trasporto globale e coerente per gli enti locali e regionali e per l'Unione europea».

4.10. Il Comitato raccomanda che il trasporto non venga più considerato un semplice sussidiario dell'attività industriale

e commerciale e che vengano avviate iniziative per favorire un trasporto razionale e rispettoso dell'ambiente.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico»

(1999/C 198/06)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Proposta di direttiva del Consiglio relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico» — COM(1998) 452 def. — 98/0249(SYN) (1);

vista la decisione del Consiglio, in data 6 agosto 1998, di consultare il Comitato su tale argomento conformemente al disposto dell'articolo 198 C, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, in data 15 luglio 1998, di assegnare la preparazione del parere alla Commissione 3 «Reti transeuropee, trasporti, società dell'informazione»;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 3 il 22 gennaio 1999 (CdR 362/98 riv. 1) (relatori: Niederbremer e Ervelä);

considerando che la risoluzione del Consiglio, dell'8 giugno 1993, per una politica comune della sicurezza dei mari (2) afferma che il miglioramento della disponibilità e dell'utilizzo degli impianti portuali di raccolta all'interno della Comunità fa parte delle misure prioritarie in questo settore;

considerando che la Direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo) (3) stabilisce che è possibile vietare di riprendere il largo alle navi che costituiscono una minaccia irragionevole per l'ambiente marino;

considerando che la Convenzione internazionale sulla prevenzione dell'inquinamento causato da navi, siglata nel 1973 e modificata dal relativo protocollo nel 1978 (Marpol 1973-1978), definisce tra l'altro norme e condizioni per lo scarico in mare di rifiuti e per l'immissione in mare di residui e obbliga le parti firmatarie a rendere disponibili impianti portuali di raccolta;

considerando che la Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino nella zona del mar Baltico (Convenzione di Helsinki 1974-1992), la cui entrata in vigore è prevista per il 1 gennaio 2000, introdurrà severi obblighi di consegna per tutte le navi che facciano scalo in porti del mar Baltico;

considerando che la Raccomandazione 17/11 della Commissione di Helsinki (Helcom, Commissione per la protezione dell'ambiente marino nella zona del mar Baltico), formulata il 13 marzo 1996, propone di introdurre un regime impositivo unico per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti prodotti dalle navi;

(1) GU C 271 del 31.8.1998, pag. 79.

(2) GU C 271 del 7.10.1993, pag. 1.

(3) GU L 157 del 7.7.1995, pag. 1.

considerando che, nel corso del Quarto convegno internazionale sulla protezione del mare del Nord, svoltosi a Esbjerg l'8 e 9 giugno 1995, è stato dichiarato l'intento di migliorare l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta e, al fine di evitare distorsioni della concorrenza, di elaborare un regime finanziario unico per i porti del mare del Nord in ordine all'utilizzo di tali impianti;

considerando che il rapporto realizzato dall'Agenzia europea dell'ambiente nel 1995 «Europe's Environment — The Dobris Assessment» annovera le immissioni di servizio delle navi tra le principali fonti di inquinamento da petrolio, soprattutto lungo le rotte di navigazione e nei porti,

ha adottato all'unanimità l'11 marzo 1999, nel corso della 28ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Dato che lo sviluppo industriale e la crescente globalizzazione degli scambi internazionali determinano uno sfruttamento più intensivo dei mari come fornitori di materie prime, modi di trasporto, fonti di nutrimento e luoghi ricreativi, il loro grado di inquinamento negli ultimi anni è sensibilmente aumentato. Circa un terzo degli scambi intracomunitari di merci ha luogo grazie ai trasporti marittimi, che in Europa rappresentano quindi la seconda modalità per importanza dopo il trasporto di merci su strada. Da una relazione commissionata dalla Commissione europea emerge che i circa 700 porti commerciali della Comunità fanno registrare almeno 750 000 passaggi di navi all'anno per operazioni di carico o di scarico di merci. A ciò si aggiungono le circa 900 000 navi per il trasporto di passeggeri e di autoveicoli che utilizzano ogni anno i porti comunitari. Secondo le stime, da ciò hanno origine 5-7 milioni di tonnellate annue di residui di petrolio e 1 milione di tonnellate di rifiuti solidi prodotti dalle navi. Attualmente solo una piccola parte di questi residui viene consegnata presso i porti di scalo e gran parte dei rifiuti e dei residui non consegnati a terra viene scaricata o immessa in mare. Pertanto l'inquinamento marino prodotto dalle navi è quantitativamente più rilevante di quello dovuto agli incidenti petroliferi in mare.

1.2. Sebbene siano stati conclusi accordi internazionali volti a contenere il continuo inquinamento dell'ambiente marino, comandanti ed equipaggi non rispettano a sufficienza le prescrizioni e le norme in vigore e i porti sono tuttora sprovvisti di impianti di raccolta adeguati.

1.3. Il Comitato constata perciò gravi carenze sul piano dell'applicazione degli accordi internazionali.

1.4. Scopo della proposta della Commissione è di ridurre lo scarico in mare di rifiuti e di residui del carico prodotti dalle navi e di salvaguardare in tal modo l'ambiente marino.

2. Contenuto della direttiva

2.1. L'applicazione armonizzata delle prescrizioni concordate a livello internazionale — integrate in alcuni casi da obblighi specifici alla Comunità — è un pilastro essenziale della politica comunitaria nel campo della sicurezza nei trasporti marittimi. Gli sforzi della Comunità sono rivolti ad applicare in modo efficiente la Convenzione Marpol e a realizzare gli obiettivi in essa formulati.

2.2. La direttiva prevista dalla Commissione in merito agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico propone di garantire interventi idonei di salvaguardia del mare mediante un'applicazione coerente del diritto internazionale. La direttiva intende realizzare ciò attraverso un'adeguata predisposizione e un adeguato utilizzo di impianti portuali di raccolta.

2.3. A differenza delle disposizioni della Marpol 1973-1978, quelle contenute nella direttiva in esame non riguardano l'immissione e lo scarico in mare, bensì le operazioni svolte dalle navi durante lo scalo nei porti della Comunità.

2.4. Le normative vigenti a tutt'oggi non sono abbastanza efficaci da impedire immissioni illegali nel corso delle operazioni svolte dalle navi: la Marpol 1973-1978, ad esempio, non impone alle navi l'obbligo giuridico di smaltire i rifiuti oleosi prodotti prima di lasciare un porto. La questione dei costi di smaltimento è risolta dai porti europei in modo disomogeneo e ciò può determinare distorsioni della concorrenza. Addossare i costi alla collettività costituisce una violazione del principio «chi inquina paga».

2.5. La Commissione europea intende ovviare alle carenze descritte, nell'ambito dei porti europei, con la proposta di direttiva in esame. Quest'ultima è imperniata sui seguenti punti.

2.5.1. In linea di principio ogni nave è obbligata a consegnare presso i porti di scalo tutti i rifiuti e i residui del carico prodotti.

2.5.2. Indipendentemente dall'effettivo utilizzo dell'impianto, ogni nave è assoggettata ad un prelievo forfettario di smaltimento, riscosso insieme alle tasse portuali oppure indicato separatamente (sistema «no special fee»). La direttiva però ammette anche l'istituzione di regimi combinati, composti di un prelievo forfettario e di un'imputazione diretta del costo conforme al principio «chi inquina paga». Le navi ecologiche, ossia quelle che producono una quantità inferiore di rifiuti, possono beneficiare di una riduzione del prelievo di smaltimento.

2.5.3. I porti devono predisporre impianti di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico che abbiano una capacità sufficiente.

2.5.4. Strumento essenziale per migliorare la disponibilità degli impianti portuali di raccolta è il piano di gestione dei rifiuti che ogni porto dovrà predisporre in base alle esigenze dei propri utilizzatori abituali. Tali piani saranno controllati e valutati dagli Stati membri. Una nuova valutazione è disposta con frequenza almeno triennale e dopo mutamenti operativi di rilievo nel porto.

2.5.5. Viene potenziato il sistema di informazione e di controllo tra porti. Una nave che non smaltisca rifiuti in un porto di scalo viene segnalata al porto successivo per essere sottoposta ad un controllo più attento.

3. Conclusioni

3.1. Il Comitato constata che:

malgrado i numerosi accordi internazionali conclusi, gravi carenze sul piano dell'applicazione non consentono a tutt'oggi di garantire la salvaguardia dei mari.

3.2. Il Comitato si compiace pertanto di quanto segue.

3.2.1. Secondo la direttiva prevista i porti sono tenuti a predisporre impianti portuali sufficienti per la raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico; per parte loro le navi sono tenute ad utilizzare tali impianti di consegna. È lecito attendersi da ciò una considerevole riduzione dell'inquinamento marino.

3.2.2. I porti sono tenuti ad elaborare piani di gestione dei rifiuti.

3.2.3. A livello comunitario viene definita una normativa che stabilisce requisiti più specifici per i porti e per gli Stati di approdo in merito alla disponibilità di adeguati impianti di raccolta, oltre ad un obbligo di consegna e ad un sistema di controllo efficiente.

3.3. Il Comitato condivide l'enfasi data ai porti nell'approccio della Commissione, nonché le relative considerazioni di ordine pratico, politico e giuridico, in quanto l'immissione in mare dei rifiuti prodotti dalle navi come anche dei residui del carico e delle operazioni dipende fortemente dalla disponibilità e dall'accessibilità di impianti di raccolta nei porti. Un netto miglioramento di questo stato di cose consentirà di ridurre efficacemente le immissioni in mare. In tal modo l'approccio della Commissione va ad integrare quello della Marpol.

3.4. Il Comitato formula le seguenti richieste.

3.4.1. In materia di imposizione dei rifiuti prodotti dalle navi, i regimi forfettari di copertura dei costi devono costituire la norma mentre i regimi combinati, che prevedono la riscossione simultanea di prelievi supplementari, vanno limitati a casi eccezionali.

3.4.2. La diversità dei regimi impositivi tra gli Stati membri o tra i porti della Comunità non deve ripercuotersi sfavorevolmente sulla concorrenza. Occorre quindi rispettare le peculiarità essenziali di ciascun porto, ad esempio le sue dimensioni, la situazione geografica e strategica, nonché il volume di carico e scarico delle merci.

3.4.3. La direttiva deve ammettere la possibilità che più porti cooperino in questo ambito, in modo da salvaguardare la competitività dei porti di piccole dimensioni o specializzati, e che si preveda, in particolare, la possibilità di stabilire un piano unico per gruppi di porti geograficamente vicini.

3.4.4. I piani di gestione dei rifiuti non devono essere sottoposti a nuova valutazione ad intervalli fissi, bensì adattati solo nel caso in cui le condizioni siano mutate.

3.4.5. Gli accordi e gli attestati riguardanti la consegna di rifiuti presso paesi terzi devono poter essere ammessi negli Stati membri nella misura in cui siano soddisfacenti e attendibili. La sufficienza di accordi del genere va provata tenendo debitamente conto degli imperativi ecologici e della pianificazione relativa ai rifiuti. La prova è fornita con la presentazione di un certificato comunitario nel quale viene giudicato sufficiente l'accordo di consegna concluso con un paese terzo.

3.4.6. La Commissione europea deve segnalare regolarmente agli Stati membri eventuali cambiamenti apportati ai certificati di qualità comunitari nonché gli accordi e gli attestati riguardanti la consegna di rifiuti presso paesi terzi.

3.4.7. La procedura dell'IMO per la notifica alla Commissione europea, già consolidata, deve essere incorporata nella direttiva in modo da minimizzare l'onere burocratico.

3.4.8. Il testo della direttiva in esame deve essere orientato nel senso delle disposizioni della Convenzione di Helsinki e contenere un esplicito riferimento alla Convenzione.

3.4.9. Dati gli effetti transfrontalieri dell'inquinamento marino, è opportuno associare alla normativa in esame il maggior numero possibile di paesi terzi.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Ulteriore sviluppo della politica ambientale e creazione di un'Unione ecologica»

(1999/C 198/07)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del suo Ufficio di presidenza del 16 settembre 1998, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, quarto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di emettere un parere sul tema «Ulteriore sviluppo della politica ambientale e creazione di un'Unione ecologica», e di assegnarne la preparazione alla Commissione 4 «Assetto territoriale, questioni urbane, ambiente, energia»,

visto il progetto di parere (CdR 310/98 riv. 2) adottato dalla Commissione 4 l'11 dicembre 1998 (relatore: Teufel).

A. CONSIDERANDO CHE:

1. l'elaborazione di una strategia per integrare le esigenze legate all'ambiente nelle politiche dell'Unione europea costituisce attualmente un compito di particolare importanza per gli organi dell'UE;
2. il Trattato di Amsterdam rappresenta una base giuridica appropriata per l'ulteriore sviluppo e il miglioramento della politica ambientale dell'UE;
3. in tale contesto è necessaria un'opportuna ripartizione delle competenze nel settore dell'ambiente tra i diversi livelli dell'UE (Stati membri, regioni e comuni), in base al principio di sussidiarietà;
4. solo su base scientifica, tenendo conto delle considerazioni relative alla fattibilità e sulla base del principio di precauzione, è possibile elaborare approcci lungimiranti e di ampia portata per integrare le esigenze in materia di tutela ambientale in tutte le politiche comunitarie e ridurre gli aspetti del diritto europeo controproducenti sul piano ecologico;
5. attualmente le norme ambientali negli Stati membri dell'UE contengono requisiti divergenti, e soprattutto differisce il rigore con cui le disposizioni comunitarie vengono applicate nei singoli casi;
6. nei singoli Stati membri e negli enti regionali e locali persistono considerevoli differenze nella frequenza dei controlli ufficiali e nelle sanzioni comminate in caso di infrazioni che potranno provocare gravi danni all'ambiente, il che può determinare una distorsione della concorrenza nel mercato interno;
7. agli enti regionali e locali, alle autorità competenti e ai tribunali spetta una particolare responsabilità nell'applicazione e nel controllo del diritto ambientale comunitario;
8. la terza conferenza di aggiornamento degli Stati firmatari della Convenzione quadro sul clima di Rio de Janeiro, svoltasi a Kyoto nel dicembre 1997, ha adottato misure concrete, anche se poco incisive, sulla riduzione obbligatoria delle emissioni di gas a effetto serra. Le riduzioni concordate, pari ad almeno il 5 % per i paesi industrializzati, sono inferiori a quelle richieste dall'UE;
9. gli sforzi intrapresi per preservare la diversità biologica devono essere proseguiti in particolare oltre i confini regionali e nazionali;
10. i paesaggi culturali rispecchiano lo sviluppo economico, ecologico e culturale delle regioni d'Europa, costituiscono il fondamento dell'agricoltura e della silvicoltura, nonché la base per un tipo di coltivazione quanto più possibile sostenibile, e presentano grande importanza sia sul piano della diversità biologica che per gli abitanti delle regioni e il turismo;
11. assieme all'aria, all'acqua e alla luce del sole, il terreno è una delle condizioni naturali e indispensabili per l'esistenza degli uomini, degli animali e delle piante;
12. il consumo del terreno, l'erosione e la compattazione, come anche l'immissione di sostanze nocive, stanno compromettendo in misura sempre maggiore lo sfruttamento dei terreni da parte dell'uomo e il ruolo svolto da questi ultimi nel mantenimento dell'equilibrio naturale e paesaggistico;

13. rimangono potenzialità di sviluppo, in particolare per quanto riguarda la promozione di metodi di produzione agricola rispettosi delle risorse idriche e la riduzione delle sostanze nocive presenti in forma diffusa;
14. le direttive UE adottate nel frattempo sulla qualità delle acque presentano in parte sovrapposizioni che ne inficiano la coerenza reciproca, e pertanto non consentono di ridurre le carenze esistenti, né tanto meno di realizzare gli obiettivi di una politica sostenibile per la gestione delle risorse idriche;
15. i cittadini europei hanno esigenze crescenti in materia di accesso all'istruzione, all'occupazione, ai servizi sociali, ecc. che vanno soddisfatte in maniera sostenibile, non necessariamente potenziando le infrastrutture di trasporto a loro disposizione;
16. la crescita comune dell'economia europea darà luogo a medio termine a un aumento consistente del trasporto di merci nel mercato interno, e il traffico transnazionale su strada di merci a lunga distanza contribuirà in modo considerevole a tale espansione;
17. le emissioni di autoveicoli e carburanti nel traffico stradale costituiscono già oggi una delle principali cause dell'inquinamento acustico e dell'inquinamento atmosferico, che a loro volta pregiudicano la salute umana e il clima;
18. nel trasporto ferroviario sono emerse alcune inadeguatezze, e il considerevole potenziale d'innovazione presente in particolare nel trasporto di merci a lunga distanza è rimasto finora inutilizzato;
19. la concorrenza tra i singoli modi di trasporto appare distorta e si dovrebbe instaurare un regime di concorrenza leale che tenga conto anche dei costi esterni;
20. il principio «chi inquina paga» deve essere alla base di tutti i programmi e di tutta la legislazione ambientale comunitaria,

il Comitato delle regioni ha adottato a maggioranza il 10 marzo 1999, nel corso della 28^a sessione plenaria del 10 e 11 marzo, il seguente parere.

B. INTRODUZIONE

In base al Trattato di Amsterdam, l'Unione europea deve intendersi anche come unione ecologica. Tale requisito incide sulla Comunità stessa, sugli Stati membri e sugli enti regionali e locali. Un'Europa che cresce in maniera uniforme, e in cui i problemi politici, specie nei settori dell'occupazione, degli affari sociali e delle finanze, restano in primo piano, richiede una nuova solidarietà.

Tale solidarietà significa altresì che è necessario non trascurare la protezione dell'ambiente e della natura. Nella pratica, l'elaborazione di misure nell'ambito di altre politiche spesso non ha tenuto conto della politica ambientale, la quale necessita di tempi particolarmente lunghi. La definizione e l'attuazione di tutte le politiche e le misure deve avere luogo nel rispetto del nuovo «triangolo magico» della sostenibilità, inteso come sviluppo equilibrato sotto il profilo ecologico, sociale ed economico.

Questa osservazione non vale solo per la Comunità, ma anche per gli Stati membri e gli enti regionali e locali.

Il Comitato accoglie con favore le iniziative avviate dalla Commissione europea nell'ambito delle sue strutture istituzionali per promuovere l'integrazione della difesa dell'ambiente e della natura nelle politiche comunitarie.

Con il presente parere, il Comitato intende:

- contribuire a far rispettare l'obbligo, ormai incluso nel Trattato sull'Unione europea, di garantire uno sviluppo sostenibile;

- presentare proposte volte a ridurre le distorsioni della concorrenza;
- garantire una politica ambientale sostenibile su scala paneuropea, intesa alla conservazione del pianeta.

C. ESIGENZE

1. Il miglioramento delle attuali procedure e istituzioni

1.1. Il Comitato si compiace del fatto che, grazie al sostegno determinante del Parlamento europeo, il principio di sostenibilità abbia potuto essere sancito nell'articolo 6 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Conviene ora tradurre tale principio nella pratica.

Reputa che l'elaborazione di un protocollo di sostenibilità, da inserire al momento opportuno nel Trattato CE, potrebbe apportare un importante contributo in tal senso. Analogamente a quello sulla sussidiarietà, un siffatto protocollo potrebbe definire singole procedure e azioni volte a garantire l'osservanza del principio di sostenibilità nell'ambito di misure, programmi e atti normativi adottati a livello europeo. Al riguardo si dovrà vigilare affinché vi sia la massima efficienza amministrativa.

Il Comitato elaborerà, entro i limiti delle sue possibilità, una proposta per un protocollo di sostenibilità che sviluppi le riflessioni in atto nelle istituzioni europee e nei singoli Stati membri. Tale protocollo sulla sostenibilità potrebbe inoltre servire da orientamento per le azioni da avviare negli Stati membri.

1.2. Il Comitato considera indispensabile che venga inserita in un programma di attuazione la concretizzazione di tutte le misure che mirano allo sviluppo della politica ambientale della Comunità e alla realizzazione dell'Unione ecologica. In tale programma si devono prevedere un calendario, o delle scadenze, per i campi di azione e le misure più importanti, esso deve inoltre costituire la base per il libro verde e il libro bianco in materia. Propone che, invece di una revisione del Quinto programma d'azione a favore dell'ambiente, la Commissione lanci un sesto programma, elaborato anche in base al documento di Rio, inteso a raggiungere l'obiettivo di coinvolgere l'intera Commissione a perseguire lo sviluppo sostenibile.

1.3. Il Comitato ritiene che, proprio nel settore ambientale, sia necessario portare avanti la discussione su un'adeguata ripartizione dei compiti, partendo dal livello locale, attraverso le regioni e gli Stati membri, fino al livello europeo, con l'obiettivo di sfruttare gli effetti delle sinergie che ne deriveranno e tenendo conto del principio di sussidiarietà.

Il Comitato ritiene inoltre che in tale contesto sia ugualmente opportuna una revisione periodica della legislazione UE nel settore dell'ambiente. Contemporaneamente si dovrebbe esaminare in che misura le possibilità di «soft law» (legislazione «morbida»), cioè l'impegno spontaneo di gruppi determinati nel quadro di accordi, possano contribuire a far conseguire migliori risultati in campo ambientale.

I principi di una gestione volontaria aziendale improntata alla difesa dell'ambiente, introdotti con il sistema di audit ambientale, devono essere concretizzati in misura ancora maggiore nella pratica. È necessario al riguardo promuovere la partecipazione dei dipendenti, svilupparne le competenze e incoraggiare una strategia gestionale concorde con le rappresentanze degli interessi in ambito aziendale.

Si reputa inoltre che la valutazione strategica preventiva dei vari piani e programmi settoriali dal punto di vista ambientale sia uno strumento capace di contribuire positivamente ad integrare di fatto l'ambiente nelle diverse politiche.

1.4. Il Comitato invita alla conclusione di un patto di stabilità ambientale tra UE, Stati membri, regioni e comuni, che sviluppi ulteriormente le tematiche della Carta per l'ambiente di Valenza nella prospettiva del prossimo ampliamento dell'UE e faccia riferimento alla Carta di Aalborg e presenterà quanto prima un primo progetto per la realizzazione di tale patto. I paesi candidati all'EU dovrebbero mirare a partecipare a tale patto di stabilità.

1.5. Il Comitato esorta a istituire un consiglio UE di esperti in materia ecologica, con l'incarico di presentare ogni due anni alla Commissione europea un rapporto contenente proposte di azioni comunitarie concrete per ridurre gli aspetti del diritto europeo controproducenti sul piano ecologico, nell'ambito di vari strumenti di finanziamento della Comunità, e tenere in più ampia considerazione le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente in tutte le politiche comunitarie. Esso potrebbe inoltre emettere pareri su singole tematiche e nel contempo esaminare regolarmente il rispetto del principio di sostenibilità.

1.6. Bisognerebbe modificare il Trattato che istituisce la Comunità europea in modo che anche le organizzazioni non governative del settore ambientale siano rappresentate nel Comitato economico e sociale.

1.7. È necessario rafforzare il dialogo sull'ambiente tra il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e la Commissione europea, con la partecipazione del Forum consultivo per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

1.8. Le regioni e i comuni devono incoraggiare con programmi per un'opera attiva a livello di opinione pubblica, la partecipazione dei suoi cittadini. Il primo passo in questa direzione dovrebbe essere quello di far creare a tutte le regioni e comuni un sito di contatto e parallelamente, se possibile un sito Internet, per consentire ai cittadini di informarsi su iniziative nelle loro aree (ad esempio Agenda 21 o Habitat).

1.9. Ogni regione dovrebbe elaborare, d'intesa con i comuni, un quadro orientativo a più lungo termine, ad esempio, sotto forma di piano ambientale per raggiungere la sostenibilità, con obiettivi concreti, e definire inoltre le tappe intermedie, le misure e i termini per la sua realizzazione. A tal fine, l'UE dovrebbe incoraggiare in maniera adeguata lo scambio di informazioni e i processi di coordinamento, in particolare nelle regioni frontaliere.

2. *Il diritto dell'ambiente e la sua applicazione*

2.1. Il Comitato desidera sostenere l'intento della Commissione europea di sviluppare ulteriormente il diritto comunitario dell'ambiente nel rispetto del principio di sussidiarietà, anche tenendo conto del suo contributo fondamentale alla realizzazione di un regime di concorrenza leale, in particolare con la definizione di valori limite per le emissioni e di norme di qualità ambientale. Raccomanda alla Commissione di limitare l'obbligo di redigere relazioni in materia ad un livello ragionevole e che i risultati di queste ultime in termini di feedback giustificino gli sforzi compiuti per elaborarle.

2.2. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione europea concernente i requisiti di tipo qualitativo e quantitativo minimi per le ispezioni ufficiali in materia di protezione ambientale. Esorta il Consiglio a fare propria tale proposta, adottando quanto prima requisiti che tengano conto delle esigenze pratiche e che, ad un costo accessibile, diano rapidamente luogo a modalità applicative comparabili e a medio termine uniformi in Europa.

2.3. Il Comitato accoglie con favore l'adozione della Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento, la quale per la prima volta crea un quadro uniforme su scala europea per l'autorizzazione e il controllo degli impianti industriali le cui attività incidono particolarmente sull'ambiente.

2.4. Esorta la Commissione europea a predisporre senza indugio documenti tecnici (BREF) destinati alle singole categorie di impianti industriali interessate dalla Direttiva 96/61/CE, che descrivano in concreto le norme ambientali da rispettare su scala europea, in forma di valori limite delle emissioni.

Solo così potrà aver luogo un'armonizzazione delle esigenze materiali. In caso contrario, la Direttiva 96/61/CE si limiterà ad armonizzare le procedure di autorizzazione e di controllo, consolidando le distorsioni di concorrenza.

2.5. Il Comitato chiede alla Commissione di presentare quanto prima proposte di provvedimenti basati sull'idea di politica integrata del prodotto che copra l'intero ciclo di un prodotto.

3. *La formazione e l'educazione alla sostenibilità*

3.1. Per promuovere un comportamento consapevole dell'ambiente e impostato sulla qualità della vita e sulla «sostenibilità», si dovrebbe porre maggior accento, oltre che sull'impiego di mezzi giuridici e finanziari, anche sull'applicazione della gamma di strumenti sociali a disposizione (informazione, formazione ed educazione, dialogo, presa di decisioni politica interattiva, cooperazione, ecc.).

3.2. Il Comitato invita la Commissione e il Consiglio a modificare i programmi di sostegno esistenti in modo da consentire in futuro di promuovere gli sforzi innovativi per rafforzare la coscienza ambientale ed il comportamento ecologico attraverso gli strumenti sopra indicati.

3.3. Per permettere di scambiare le informazioni sulle iniziative locali nei settori della qualità della vita e della «sostenibilità» con l'impiego degli strumenti sociali (ad es. Sviluppo di una Agenda 21 locale o di un'Agenda Habitat sullo sviluppo degli insediamenti), si dovrebbe consentire l'uso di una banca dati internazionale.

4. *La cooperazione transfrontaliera*

4.1. Il Comitato sottolinea l'importanza di una cooperazione rafforzata tra le regioni all'interno e all'esterno dell'Unione europea. Invita la Commissione europea a continuare a promuovere lo scambio di esperienze e la ricerca di soluzioni nella lotta all'inquinamento transfrontaliero, specie in vista dell'ampliamento dell'Unione europea.

4.2. La creazione di un nuovo diritto di condotta ambientale da parte della Comunità si dovrebbe concentrare sugli aspetti transfrontalieri fra Stati membri.

5. *La protezione del clima*

5.1. Il Comitato ritiene che sia giusto sfruttare nel miglior modo possibile le potenzialità offerte dalle energie rinnovabili e dalle tecnologie volte ad un più efficiente utilizzo dell'energia. Inoltre, il giudizio dal punto di vista del diritto di concorrenza, del loro sostegno da parte dell'autorità pubblica, andrebbe basato in particolare sulla «sostenibilità». Andrebbero poi creati incentivi in tal campo e facilitato l'accesso a programmi specifici.

5.2. Esorta il Consiglio a definire quanto prima un quadro comunitario per la tassazione dell'energia non rinnovabile e l'internalizzazione di tutti i costi esterni, considerando gli effetti sulle categorie della popolazione a basso reddito, sulle zone montane e rurali e sui comparti economici che affrontano le spese maggiori per l'energia.

5.3. Il Comitato invita la Commissione europea ad appurare entro quali limiti l'ordinamento comunitario e altri strumenti, in particolare i programmi di aiuto, contrastino con l'obiettivo di ridurre le emissioni di sostanze nocive. Anche nel quadro della riforma della Politica agricola comune e dei fondi strutturali, la Commissione europea dovrebbe puntare alla riduzione delle emissioni. Il Comitato sottolinea al riguardo l'importanza degli ecosistemi forestali come filtri atmosferici e come «pozzi» di assorbimento del biossido di carbonio.

5.4. Secondo il Comitato, è giusto che gli obiettivi giuridici di riduzione delle sostanze nocive vengano adeguati ai nuovi sviluppi entro lassi di tempo appropriati, in modo che la legislazione europea possa tenere conto delle nuove conoscenze sulle sostanze nocive e dei progressi tecnologici.

5.5. Considera inoltre opportuno, nell'ambito della politica per la protezione climatica, potenziare il ricorso ad incentivi economici, quali tasse di incentivazione ambientale, diritti negoziabili di sfruttamento ambientale e strategie di compensazione. Ciò dovrebbe avere l'effetto di accrescere il rapporto costo-efficacia della politica ambientale e di appianare il conflitto esistente tra tale politica e quella in materia di crescita e di occupazione.

5.6. Il Comitato giudica necessario che l'Unione europea e gli Stati membri continuino ad essere i paladini della riduzione dei gas con effetto serra.

6. *La protezione della natura*

6.1. Il Comitato mostra apprezzamento per gli sforzi finora esercitati dalla Commissione europea per il mantenimento della biodiversità, e auspica che la Comunità si impegni anche nell'ambito della politica commerciale internazionale a favore della protezione delle specie e della natura.

6.2. Invita la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo a tenere maggiormente conto delle esigenze connesse con la protezione della natura nell'ambito della riforma della politica agricola comune. In proposito il Comitato constata che solo le forme sostenibili di agricoltura devono essere considerate compatibili con la tutela ambientale, ciò non vale invece per quelle prettamente industriali. Ai fini di un'agricoltura sostenibile, è necessario incoraggiare una coltivazione rispettosa dell'ambiente, circuiti economici agricoli e la commercializzazione di prodotti realizzati ed elaborati su base regionale.

6.3. Il Comitato accoglie positivamente gli sforzi della Commissione europea per promuovere uno sfruttamento sostenibile del suolo, l'etichettatura dei prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici e i lavori relativi al marchio

europeo di qualità ecologica (eco-label). I piani d'azione e i programmi specifici andrebbero adattati alle situazioni dei singoli territori, si da tenere conto in maniera mirata delle esigenze della popolazione locale, degli operatori agricoli e della natura. Il Comitato accoglie altresì positivamente gli sforzi della Commissione europea per promuovere uno sfruttamento sostenibile del suolo, mediante la regolamentazione delle organizzazioni comuni di mercato e il Regolamento (CEE) n. 2078/92, potenziandone lo sviluppo normativo ed economico.

6.4. Chiede che i grandi progetti nel quadro dei fondi strutturali vengano esaminati sotto il profilo della compatibilità ambientale. I documenti elaborati al riguardo, incluse le analisi costi-benefici, andrebbero resi pubblici.

6.5. Il Comitato sostiene l'idea di realizzare e salvaguardare la rete di aree protette «Natura 2000», ed esorta la Commissione europea a mantenere l'obbligo di presentare relazioni al riguardo entro limiti ragionevoli.

6.6. È necessario un riconoscimento finanziario adeguato della conservazione del paesaggio in un'ottica di lungo periodo nonché della tutela del suolo e degli sforzi per la conservazione ed il recupero di foreste sane.

7. Il suolo

7.1. Il Comitato chiede che anche l'utilizzo del suolo abbia luogo secondo i principi della sostenibilità. Pertanto, è necessario non solo un uso oculato del terreno in termini di superficie disponibile, ma anche un utilizzo rispettoso del suolo in quanto elemento naturale con precise funzioni ecologiche. Il Comitato ritiene al riguardo che l'agricoltura e la silvicoltura sostenibili siano elementi irrinunciabili e determinanti dello sfruttamento del suolo, in grado di garantire la conservazione del paesaggio culturale.

7.2. Chiede pertanto che le misure adottate a livello comunitario, statale, regionale e locale siano incentrate sui seguenti obiettivi:

- utilizzo del terreno oculato e rispettoso;
- protezione di terreni di particolare valore dal degrado e dall'impermeabilizzazione, e ricorso allo scavo con metodi appropriati e solo qualora sia inevitabile;
- recupero in via prioritaria delle superfici utilizzate;
- riciclaggio del materiale non inquinato e uso appropriato del materiale inquinato del suolo;
- riduzione delle erosioni, prevenzione dal rischio di frane e smottamenti e di altri fenomeni geologici analoghi;
- diminuzione dell'immissione di sostanze nocive.

8. L'acqua e i rifiuti

8.1. Il Comitato sostiene la Commissione europea nello sforzo comune per una politica efficiente di gestione delle risorse idriche e con un livello di protezione elevato. Solo così si potrà realizzare su scala europea l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

8.2. Il Comitato accoglie con favore gli obiettivi indicati dalla Commissione europea per la futura politica dell'acqua, e la esorta affinché gli aspetti concreti della sua politica in materia traducano in pratica i principi di prevenzione, del «chi inquina paga» e di cooperazione, nonché il principio del rispetto delle esigenze ecologiche e il principio di sussidiarietà, onde evitare o ridurre gli effetti negativi sugli elementi basilari della vita umana.

Il Comitato fa rilevare che anche le misure per la preservazione o la creazione delle foreste hanno importanza particolare per la protezione delle risorse idriche.

8.3. Il Comitato considera la soppressione della produzione di rifiuti come l'elemento principale della politica europea in materia. Chiede pertanto che su tale obiettivo si concentri un'attenzione particolare da parte della Comunità e degli Stati membri.

È necessario introdurre o potenziare la soppressione della produzione di qualsiasi tipo di rifiuti in base ai più recenti sviluppi tecnico-scientifici, in quanto essa costituisce un importante criterio di valutazione nell'ambito dei programmi di sostegno della Comunità nel settore industriale.

L'introduzione, su scala europea, degli strumenti di economia di mercato già sperimentati in alcune regioni, va stimolata come incentivo ad evitare la produzione di rifiuti dannosi all'ambiente e alla salute.

8.4. Sottolinea che il principio della libera circolazione delle merci vale solo entro certi limiti per quanto riguarda l'eliminazione dei rifiuti. Nel quadro dell'armonizzazione europea occorre mantenere le attuali competenze delle regioni e dei comuni.

Invita la Commissione europea affinché, oltre a sostenere l'utilizzo delle sostanze e dell'energia presenti nei rifiuti, tenga anche conto dell'obiettivo di eliminare le sostanze nocive contenute nei rifiuti quanto più vicino possibile al loro luogo di origine.

8.5. Il Comitato esorta pertanto la Commissione europea a non compromettere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per realizzare strutture ecocompatibili di eliminazione dei rifiuti. A questo proposito occorre garantire elevati standard ecologici, e non certo indebolirli con iniziative prese dalla Commissione in nome della competitività. La invita inoltre a presentare quanto prima proposte per giungere a una delimitazione, necessaria sul piano della legislazione comunitaria, dei concetti di smaltimento e riciclaggio dei rifiuti. Il Comitato auspica che la Commissione europea riconosca la competenza degli Stati membri a definire essi stessi criteri distintivi cui ricorrere nella prassi, fino a quando non sarà stata tracciata una linea di demarcazione valida su scala comunitaria tra riciclaggio e smaltimento dei rifiuti.

9. I trasporti

9.1. Il Comitato riconosce che la Commissione europea ha presentato molteplici proposte e documenti di discussione di fondamentale importanza per una migliore integrazione delle politiche dell'ambiente e dei trasporti. Il Comitato si aspetta che la Commissione europea dia priorità alla soluzione dei sempre più gravi problemi esistenti nel settore dei trasporti, e considerando i modi di trasporto più ecologici (rotaie, servizi pubblici a corto raggio, navigazione interna e costiera). Il Comitato vede in questo contesto in maniera particolarmente favorevole gli sforzi per l'ulteriore promozione del trasporto combinato e, quindi, per alleggerire il trasporto stradale.

Auspica che il Parlamento europeo e il Consiglio adottino quanto prima gli atti giuridici necessari all'ulteriore sviluppo del trasporto ferroviario accordando una particolare priorità al più ecologico trasporto su rotaia.

Il Comitato considera inoltre necessario giungere a livello europeo ad un accordo sugli orientamenti di massima di una strategia che comprenda tutti i modi di trasporto, al fine di imputare i costi a chi li causa, includendo anche i costi esterni.

Il Comitato esorta la Commissione a esaminare in tale contesto anche l'impatto di varie strategie di internalizzazione su economia, società e ambiente. Al riguardo andrebbero debitamente studiate anche le ripercussioni di una tariffazione dei trasporti più adeguata ai costi sul settore della spedizione e del trasporto, nonché sull'Unione europea in quanto area economica.

9.2. Il Comitato chiede a Commissione, Consiglio e Parlamento di fare ogni sforzo per compiere nuovi decisivi progressi nel settore di trasporti nel quadro dell'ampliamento della Comunità come, ad esempio, l'aumento degli oneri massimi dei pedaggi stradali per gli autocarri negli Stati membri che applicano tale pedaggio e la loro differenziazione in base a considerazioni di ordine ambientale. Si dovrebbero inoltre compiere dei progressi nell'utilizzazione delle reti ferroviarie.

9.3. Invita ad adottare misure per limitare il consumo di combustibile e quindi le emissioni di CO₂ provenienti dalle autovetture, inclusi provvedimenti che autorizzino regioni e Stati membri a offrire incentivi fiscali per la commercializzazione anticipata di autoveicoli dai consumi particolarmente ridotti, tenendo conto degli effetti di tali incentivi sulle varie categorie di reddito e sugli abitanti delle zone rurali e urbane.

9.4. Il Comitato invita ad adottare rapidamente la direttiva sulle emissioni degli autocarri, definendo valori più rigorosi di quelli fissati finora per il livello EURO IV (dal 2005). Del pari, bisognerebbe autorizzare gli Stati membri affinché a partire dal 2000 incoraggino sul piano fiscale gli autoveicoli in grado di ottemperare anticipatamente alle norme più severe relative ai gas di scarico. Un provvedimento analogo dovrebbe aver luogo per gli autobus e i veicoli per la consegna di merci dotati di motori a gas, come quelli in uso nei grandi agglomerati urbani.

9.5. Ritiene che l'introduzione rapida di benzine e carburanti diesel meno dannosi per l'ambiente sia una misura determinante per ridurre l'inquinamento ambientale prodotto dal

traffico stradale. Inoltre, l'uso di combustibili «puliti» rappresenta un presupposto indispensabile per la commercializzazione di nuovi tipi di motori a consumi ridotti e a emissioni nocive inferiori.

Pur ritenendo che la direttiva sui combustibili pubblicata alla fine del dicembre 1998 costituisca di certo un progresso sostanziale, il Comitato considera particolarmente necessario un ulteriore abbassamento dei valori relativi al tenore di zolfo.

Il Comitato esorta tutti gli Stati membri a offrire incentivi fiscali efficaci per favorire la rapida introduzione e l'uso preferenziale di combustibili meno dannosi per l'ambiente.

In proposito occorre tener conto degli effetti sulle categorie a basso reddito e sugli abitanti di zone rurali.

9.6. Accoglie con favore la direttiva, pubblicata alla fine del dicembre 1998, riguardo alle future norme sulle emissioni di autovetture e autoveicoli industriali leggeri, come anche la decisione di autorizzare gli Stati membri a offrire incentivi fiscali per favorire la commercializzazione anticipata a partire dal 2000 di autovetture conformi agli standard EURO IV.

Il Comitato si dichiara favorevole a che tutti gli Stati membri offrano incentivi finanziari efficaci e tali da incoraggiare la rapida introduzione e l'uso preferenziale di autoveicoli dalle emissioni particolarmente ridotte.

9.7. Dato l'alto valore che assegnano i cittadini ad un ambiente abitativo e di vita tranquillo nelle aree urbane ed extraurbane, il Comitato invita espressamente la Commissione come misura legata alla nuova direttiva sulle emissioni per gli autoveicoli, a presentare anche una nuova direttiva che miri ad un'ulteriore riduzione delle emissioni sonore degli autoveicoli e degli autotreni (rumore dei motori a velocità fino a 60 km/h e rumore dei pneumatici a velocità più alte).

10. L'economia, il commercio e l'occupazione

10.1. Il Comitato sottolinea che i miglioramenti sul piano ambientale accrescono la qualità delle aree economiche, contribuendo al mantenimento dell'occupazione.

10.2. Nell'ambito della politica commerciale, e in particolare nel quadro dell'OMC, è necessario introdurre norme minime ecologiche. D'altra parte, nell'ambito stesso della politica commerciale, in specie delle organizzazioni comuni di mercato dovrebbero essere definite le norme fondamentali di una produzione integrata ed ecologica.

10.3. Il Comitato sottolinea comunque che, proprio in relazione alle aree economiche, gli strumenti della politica ambientale andrebbero scelti sempre più in base alla loro efficacia e redditività e alla loro capacità di stimolare il progresso tecnologico in materia di ambiente. Ritiene inoltre che una politica ambientale efficace sul piano ecologico ed efficiente su quello economico sia la più idonea a interagire con la politica economica e dell'occupazione.

11. Protezione dalle radiazioni

11.1. Il Comitato chiede che all'interno dell'Unione europea vengano affrontati più seriamente i settori inerenti alla protezione dalle radiazioni, che non rientrano nei lavori dell'Euratom, ad esempio il deposito finale e i materiali abbandonati dopo l'estrazione di uranio. In tale contesto, bisogna soprattutto migliorare l'informazione delle autorità regionali competenti nel campo della protezione dalle radiazioni e curare maggiormente la cooperazione con queste ultime. È inoltre opportuno garantire una più adeguata promozione dei progetti comuni di R e S in merito a questioni attinenti alla radioattività naturale. Questi problemi assumono importanza alla luce delle imminenti adesioni.

11.2. Il Comitato spera che vengano elaborati orientamenti comuni a livello europeo per il trattamento di materiali contaminati con radionuclidi naturali (ad esempio rottami, liquami residuati dell'estrazione del petrolio, scorie, ecc.)

D. MOTIVAZIONI

Le posizioni del Comitato su tematiche fondamentali di politica ambientale necessitano di un consolidamento e di uno sviluppo ulteriore alla luce del Trattato di Amsterdam.

La concorrenza nel mercato interno è destinata a rafforzarsi per effetto dell'unione economica e monetaria. Pertanto, l'attuazione pratica e l'ulteriore sviluppo dei contenuti del diritto ambientale comunitario assumeranno in futuro un'importanza ancora maggiore.

Al riguardo, la responsabilità del Comitato è particolarmente importante, poiché è soprattutto agli enti regionali e locali che spetta l'effettiva applicazione della normativa in materia.

Uno sviluppo economico positivo dell'Unione europea è possibile solo se lo si associa a una politica ambiziosa in materia di ambiente. La difesa dell'ambiente genera innovazione e crescita per l'intera economia e, se è improntata a criteri di modernità, crea posti di lavoro duraturi. Le esportazioni di tecnologia UE in materia di difesa dell'ambiente assumono particolare importanza alla luce della strategia rafforzata di preadesione che i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale seguiranno nel prossimo decennio.

Il Comitato ammette che lo sviluppo del diritto materiale in materia di ambiente diverrà sempre più complicato a causa delle numerose correlazioni esistenti con altre politiche. Ritiene pertanto necessaria una consulenza scientifica complementare al riguardo.

Nuove sfide sono subentrate ai tradizionali problemi ambientali. Le minacce su scala globale dovute ai cambiamenti climatici, causati a loro volta dall'aumento delle emissioni dei gas a effetto serra, la diminuzione dello strato di ozono e il consumo delle risorse non sono visibili come la maggior parte dei problemi ambientali tradizionali, ad esempio l'inquinamento idrico o lo scarico incontrollato di rifiuti. È quindi necessario adottare un approccio che inglobi tutti i settori dell'educazione ambientale. Non bisognerebbe limitarsi a impartire i fondamenti scientifici della materia, ma soffermarsi altresì sul rapporto esistente tra protezione ambientale e aspetti economici e sociali.

L'Unione europea detiene una responsabilità globale riguardo alla protezione climatica e al risparmio dell'energia e delle materie prime. È necessario che essa dia il buon esempio, quando si dovrà tradurre in pratica l'esigenza universale di uno sviluppo sostenibile.

La realizzazione di uno sviluppo sostenibile nell'Unione europea sarà possibile solo modificando le priorità delle diverse politiche settoriali. Ciò appare particolarmente evidente nel settore dei trasporti.

Un problema ambientale di particolare gravità è il degrado del suolo, dovuto principalmente all'erosione e al deterioramento delle caratteristiche chimico-fisiche dei terreni. Al momento non esiste alcuna politica comunitaria di protezione del suolo. Il Comitato è consapevole che una politica moderna al riguardo deve configurarsi in maniera trasversale, ragion per cui appare oltremodo difficile sviluppare una tale politica su scala comunitaria, tanto più che anche in quest'ambito vige il principio di sussidiarietà.

A causa del suo carattere orizzontale, l'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile deve tenere conto in maniera particolare degli aspetti istituzionali e procedurali.

Bruxelles, 10 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti»

(1999/C 198/08)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Proposta di direttiva del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti» (COM(1998) 558 def. — 98/0289 SYN)⁽¹⁾;

vista la decisione della Commissione europea in data 7 ottobre 1998 di consultare il Comitato delle regioni conformemente al disposto dell'articolo 198 C, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, in data 15 luglio, di assegnare la preparazione del parere alla Commissione 4 «Assetto territoriale, questioni urbane, energia, ambiente»;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 4 il 4 febbraio 1999 (CdR 447/98 riv. 1) (relatore: Jens Kramer Mikkelsen),

ha adottato all'unanimità il 10 marzo 1999, nel corso della 28^a sessione plenaria, il seguente parere.

Introduzione

1. Il Comitato delle regioni ha preso in esame la proposta di direttiva del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti (COM(1998) 558 def.), che è stata presentata il 7 ottobre 1998.

2. La suddetta proposta riguarda i rifiuti trattati sia negli impianti tradizionali d'incenerimento, sia in quelli che coinceneriscono i rifiuti, ad esempio i forni da cemento o i forni delle centrali elettriche.

Osservazioni di carattere generale

3. Il Comitato accoglie con favore la proposta in esame, che a suo avviso costituisce un lavoro accurato veramente necessario.

4. Questa proposta di direttiva del Consiglio è destinata ad assicurare che l'incenerimento dei rifiuti venga effettuato nel rispetto dell'ambiente e della salute. Essa non elimina tuttavia le difficoltà generate dall'opposizione vivace emersa in varie parti d'Europa circa l'utilizzo d'impianti d'incenerimento nel quadro della soluzione prescelta per far fronte all'emergenza rifiuti, con il risultato che in tale zone si è optato per il collocamento in discarica di grandi quantità di rifiuti. Ciò comporta fra l'altro il rischio d'inquinamento delle acque sotterranee, dei mari, dei laghi e dei corsi d'acqua, che si aggiunge al problema della generazione di metano prodotto dallo scarico di rifiuti biodegradabili, il quale contribuisce sensibilmente all'effetto serra.

5. Il Comitato giudica possibile, nel quadro di un sistema moderno di gestione dei rifiuti, mettere a frutto l'incenerimento dei rifiuti recuperando energia a condizione di garantire che ciò s'isciva in una programmazione coerente dei rifiuti e anche a condizione di assicurare che l'incenerimento non ostacoli iniziative intese al recupero dei materiali o a minimizzare il volume dei rifiuti prodotti. Occorre altresì assicurare che l'incenerimento dei rifiuti avvenga nel rispetto di norme avanzate sulle emissioni nell'aria, atmosferiche, nei corpi idrici, ecc.

6. Nella risoluzione sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti⁽²⁾ il Consiglio sottolinea la necessità di promuovere il recupero dei rifiuti, fra l'altro a fini energetici. La proposta di direttiva del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti⁽³⁾, presentata dalla Commissione, stabilisce inoltre condizioni per ridurre le quantità di rifiuti biodegradabili collocati a discarica. Nel proprio parere dell'11 giugno 1997⁽⁴⁾ sulla predetta proposta di direttiva il Comitato ha sottoscritto tale presa di posizione. Al riguardo coglie l'occasione per sottolineare che per l'avvenire è prevedibile un maggiore ricorso alla soluzione costituita dall'incenerimento.

7. Il Comitato giudica importante predisporre gli impianti di incenerimento in modo da rispettare il principio di un'elevata protezione dell'ambiente e da assicurare una notevole trasparenza circa la progettazione, la costruzione e il funzionamento degli impianti. Ciò potrà al tempo stesso contribuire ad attenuare i problemi legati all'opportuna localizzazione e costruzione dei futuri impianti, provocati dall'opposizione dei cittadini, che non vogliono alcun impianto d'incenerimento nelle proprie vicinanze. Il Comitato tiene a sottolineare che gli enti locali e regionali sono spesso i principali organizzatori e finanziatori della gestione dei rifiuti e hanno un ruolo decisivo di comunicazione con i cittadini. È quindi determinante per la messa a punto di un sistema adeguato in materia di rifiuti che questo venga organizzato in stretta collaborazione con gli enti locali e regionali.

⁽²⁾ GU C 76 dell'11.3.1997, pag. 1.

⁽³⁾ COM(97) 105 def.: GU 156 del 24.5.1997, pag. 10.

⁽⁴⁾ CdR 112/97 fin: GU C 244 dell'11.8.1997, pag. 15.

⁽¹⁾ GU C 372 del 2.12.1998, pag. 11.

8. Al riguardo è inoltre essenziale che la costruzione di impianti di incenerimento dei rifiuti sia il risultato di una programmazione coerente rifiuti-energia, in modo da assicurare che essi producano il miglior effetto possibile sotto il profilo ambientale e da evidenziarne nel contempo l'affidabilità come soluzione ecologica al problema dei rifiuti.

9. A giudizio del Comitato, il progetto di direttiva sull'incenerimento dei rifiuti deve essere completato prevedendo l'esigenza di una cernita dei rifiuti preliminare all'incenerimento, onde separare eventuali residui indesiderati. Sottolinea in proposito l'importanza di un adeguato smistamento alla fonte, prima che i rifiuti vengano trasferiti all'impianto di incenerimento.

10. Negli Stati membri sono necessarie linee guida uniformi in materia d'incenerimento dei rifiuti, tra l'altro per evitare che questi vengano trasportati inutilmente da uno Stato all'altro. Il Comitato insiste sulla grande importanza di limitare questo fenomeno.

11. Ritiene d'altro canto necessario prevedere disposizioni transitorie realistiche per il periodo che intercorrerà tra l'entrata in vigore della direttiva e il momento in cui i singoli Stati membri l'avranno recepita nelle rispettive legislazioni nazionali. Al tempo stesso occorrerà evitare che i rifiuti vengano trasportati dagli Stati che hanno attuato la direttiva a quelli che non si sono conformati appieno ai suoi orientamenti.

12. Il Comitato ritiene che la direttiva assumerà particolare rilievo per gli enti locali e regionali in quanto essi hanno ampie competenze per la costruzione e la gestione degli impianti d'incenerimento, e in molti casi anche per il controllo cui essi sono sottoposti sotto il profilo ambientale.

13. Il Comitato si compiace che il sesto considerando della proposta di direttiva in esame rimandi alla Risoluzione del Consiglio⁽¹⁾ sulla strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, la quale sottolinea fra l'altro l'esigenza d'impedire i trasporti dei rifiuti in vista dell'incenerimento. Il Comitato conviene infatti sulla necessità di evitare per quanto possibile tale fenomeno.

14. Si compiace altresì che la direttiva si limiti a fissare requisiti minimi, nel senso che emerge dal quinto considerando, il quale lascia ai singoli Stati membri la facoltà di prevedere norme più severe nelle rispettive regolamentazioni sugli impianti d'incenerimento dei rifiuti.

15. Il Comitato esprime altresì soddisfazione per il fatto che la direttiva fissa orientamenti per il coincenerimento dei rifiuti. Esso ha preso atto del fatto che nel complesso quest'ambito non era stato sinora assoggettato a regolamentazione. Ritiene però necessario delimitare quanto prima il

coincenerimento dei rifiuti come procedimento di recupero (R 1 conf. Allegato II B, Direttiva 5/442/CEE) rispetto all'incenerimento dei rifiuti ai fini dello smaltimento (D 10 conf. Allegato II A, Direttiva 75/442/CEE).

16. Il Comitato giudica inopportuno che la proposta di direttiva consenta a taluni tipi d'impianti industriali di effettuare l'incenerimento di rifiuti con procedimenti che comportano l'incorporazione nei prodotti finali di sostanze inquinanti contenute nei rifiuti. Ciò potrebbe infatti rappresentare un rischio per l'ambiente e/o la salute umana.

17. Ciò riguarda fra l'altro l'industria del cemento, dove i metalli pesanti contenuti nei rifiuti finiscono incorporati nel cemento, e quindi nei materiali da costruzione. Questa dispersione di sostanze indesiderate nei prodotti dell'industria del cemento può, nel lungo periodo, provocare problemi sia quando i materiali da costruzione vengono utilizzati, sia subito prima del recupero controllato dei rifiuti costituiti dai materiali da costruzione. Il Comitato considera questi tipi di procedimento come una sorta di diluizione dei rifiuti.

18. Il Comitato è contrario all'incenerimento dei rifiuti in un procedimento che possa essere appunto considerato come una diluizione dei rifiuti e che comporti l'incorporazione di sostanze inquinanti, fra cui i metalli pesanti, nei prodotti finali, con una loro successiva dispersione nell'ambiente sotto forma di materiali da costruzione. A suo giudizio ciò contrasta con gli intenti del progetto di direttiva, e in particolare il quindicesimo considerando, il quale si prefigge l'obiettivo di un elevato livello di protezione ambientale.

19. A giudizio del Comitato il coincenerimento è accettabile solo se riguarda sostanze ben definite e omogenee, la cui origine sia individuata con precisione e nella misura in cui viene effettuato conformemente ad un piano convenuto in materia di rifiuti.

20. Il Comitato tiene a far presente che gli enti locali e regionali sono in larga misura responsabili per la creazione d'impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti che siano efficienti e sufficienti. Gli impianti andrebbero concepiti in modo da incoraggiare una gestione sostenibile dei rifiuti solidi e da favorire la riduzione, il recupero e il riciclaggio dei rifiuti prodotti. A questo proposito è opportuno sottolineare che la separazione delle componenti dei rifiuti non riciclabili e altamente infiammabili renderà estremamente difficile una gestione d'impianti specifici d'incenerimento che sia sostenibile sotto il profilo tecnico, economico e ambientale.

21. La proposta in esame è corredata da un Allegato II contenente una formula per il coincenerimento, destinata a determinare i valori limite dell'inquinamento atmosferico in caso, appunto, di coincenerimento dei rifiuti. Una formula analoga è prevista dalla Direttiva EU 94/67/CE sull'incenerimento dei rifiuti pericolosi.

22. La formula per il coincenerimento viene utilizzata per calcolare i valori limite degli scarichi di sostanze nell'atmosfera riferendosi alla quota di gas di scarico prodotta, rispettivamente, dall'incenerimento dei rifiuti e dai combustibili fossili.

(1) GU C 76 dell'11.3.1997, pag. 1.

23. A giudizio del Comitato, in taluni casi l'applicazione della formula prevista per il coincenerimento dei rifiuti può significare che quest'ultimo non viene assoggettato, per lo scarico di sostanze inquinanti nell'atmosfera, agli stessi valori limite rigorosi che sono previsti per gli impianti tradizionali di incenerimento.

24. A giudizio del Comitato, la disparità delle condizioni previste per gli impianti di coincenerimento e per gli impianti di incenerimento specifici sono in contrasto con quanto previsto dalla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riesame della strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, in cui è detto fra l'altro: «L'impatto ambientale di una data emissione ha lo stesso potenziale a prescindere dal processo di emissione. Di conseguenza non vi è motivo per stabilire norme diverse per settori diversi (industria e impianti di trattamento dei rifiuti) nella misura in cui i materiali e i processi sono comparabili. Le stesse norme rigorose dovrebbero, generalmente, essere applicate ai rifiuti, sia che essi siano trattati in impianti industriali oppure in impianti di trattamento dei rifiuti (recupero o smaltimento). Della messa a punto nella pratica di queste norme uniformi tratta la relazione "Blokland", predisposta in materia dall'omonimo parlamentare europeo su richiesta del Parlamento».

25. In precedenza, nel proprio parere del 16 gennaio 1997 sulla suddetta strategia, il Comitato ha espresso soddisfazione per il fatto che la Commissione intende assicurare l'applicazione delle medesime norme ai rifiuti, a prescindere dal fatto che questi vengano trattati in impianti industriali oppure in impianti di trattamento dei rifiuti.

26. Alla luce delle considerazioni sopra riportate, il Comitato sottolinea che la formula relativa al coincenerimento citata nell'Allegato II deve essere elaborata in modo tale da consentire di fissare valori limite uniformi sia per gli impianti di incenerimento che per quelli di coincenerimento e di raggiungere in tal modo condizioni uniformi per entrambi questi processi. Se ciò non fosse realizzabile con l'attuale formula, il Comitato ritiene che la formula stessa andrebbe rielaborata o sostituita da valori limite per le emissioni totali di sostanze inquinanti, in modo da garantire che vengano applicati gli stessi criteri sia agli impianti d'incenerimento sia a quelli utilizzati per il coincenerimento.

27. Il Comitato fa tuttavia presente l'importanza che nel definire valori limite per il coincenerimento dei rifiuti si tenga conto del principio dell'applicazione della migliore tecnologia disponibile (cfr. fra l'altro la direttiva sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento — Direttiva 96/61/CE). Giudica importante evitare in tal modo emissioni inutili.

28. Il Comitato ritiene che nei futuri lavori si debba garantire di arrivare a condizioni uniformi sia per il coincenerimento dei rifiuti che per l'incenerimento effettuato negli impianti specifici d'incenerimento dei rifiuti.

29. Il Comitato raccomanda che la Direttiva 94/67/CE del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti pericolosi e l'attuale proposta di direttiva sull'incenerimento dei rifiuti vengano fuse in un'unica direttiva, ai fini di una regolamentazione comunitaria trasparente e di più agevole applicazione.

Osservazioni specifiche sui singoli articoli della proposta di direttiva

30. Il Comitato constata con compiacimento che la definizione relativa agli impianti di incenerimento prevista all'articolo 3 vale per tutte le unità di incenerimento, da quelle per la ricezione, l'immagazzinamento e lo smistamento preliminare dei rifiuti fino a quelle adibite all'incenerimento stesso, al trattamento dei gas e delle acque di scarico e all'immagazzinamento dei residui nell'impianto, ecc. Secondo il Comitato, bisognerebbe inoltre precisare che, nell'ambito degli sforzi per ridurre i gas a effetto serra, conformemente agli impegni assunti dall'UE (Protocollo di Kyoto), il calore prodotto dalla combustione negli impianti di incenerimento dei rifiuti dovrebbe essere recuperato in base alle tecniche più avanzate.

31. Il Comitato si compiace inoltre che la medesima definizione serva da modello per la definizione delle attività di coincenerimento dei rifiuti contemplate dalla direttiva in esame.

32. Il Comitato condivide quanto previsto dall'articolo 4, cioè di recuperare il calore prodotto nel processo d'incenerimento ottenendo la massima efficienza possibile e di prevenire, sempre per quanto possibile, il crearsi di quantità di residui, o comunque di ridurre al massimo il volume o di prevederne il riciclo.

33. In proposito sottolinea la necessità di incoraggiare lo sviluppo di metodi intesi a minimizzare o riciclare i residui prodotti dall'incenerimento dei rifiuti per limitare i problemi legati al loro smaltimento. Ritiene che in questo campo siano necessarie ricerche più approfondite.

34. Il Comitato giudica pure positivamente l'articolo 4 che fissa i requisiti minimi che l'autorità competente deve verificare per poter rilasciare le autorizzazioni relative agli impianti d'incenerimento dei rifiuti.

35. Per quanto concerne l'articolo 5 della proposta di direttiva, il Comitato delle regioni non può fare a meno di sottolineare la necessità di rendere obbligatoriamente operativi adeguati sistemi di controllo onde evitare che rifiuti pericolosi vengano introdotti per errore.

36. A giudizio del Comitato l'articolo 5 va completato prevedendo un requisito riguardo allo smistamento preliminare all'incenerimento dei rifiuti, da effettuare preferibilmente alla fonte, per migliorare il processo d'incenerimento e quindi ridurre il volume di sostanze indesiderate nei residui e nei gas di scarico.

37. L'articolo 6 prevede che il volume totale di carbonio organico (TOC: carbonio organico totale) delle scorie dovrà essere inferiore al 3 %. Il Comitato non può che approvare questa disposizione in quanto al giorno d'oggi i moderni impianti d'incenerimento possono soddisfare questo requisito senza problemi, e anche con un notevole margine di sicurezza.

38. Il Comitato è pure d'accordo sulla condizione, anch'essa prevista dall'articolo 6, secondo cui gli impianti di incenerimento devono essere costruiti e funzionare in modo che i gas di scarico possano essere portati ad una temperatura di almeno 850° C per almeno 2 secondi.

39. Il Comitato ritiene che nel funzionamento degli impianti di incenerimento una temperatura di 850° C contribuisca a prevenire la formazione di diossina. La produzione di diossina può essere inoltre prevenuta grazie al fatto che anche l'articolo 11 prevede una misurazione continua della temperatura nei forni, il che consente un monitoraggio costante.

40. Il Comitato ritiene che l'articolo 6 consenta così di assicurare una buona qualità dell'incenerimento.

41. L'articolo 6 prevede inoltre che tutti gli impianti di incenerimento vengano muniti di bruciatori di riserva per assicurare che la temperatura possa essere portata rapidamente ai valori desiderati al momento dell'inserimento dei rifiuti. L'installazione obbligatoria di bruciatori di riserva è necessaria per garantire il rapido avvio dell'impianto di incenerimento e assicurare che in esso la temperatura non scenda al di sotto del valore minimo prescritto fintantoché vi siano ancora dei rifiuti non inceneriti.

42. L'articolo 7 prevede che gli impianti di incenerimento devono essere costruiti e gestiti in modo tale da evitare il superamento dei valori limite previsti dall'Allegato V per l'inquinamento atmosferico.

43. A giudizio del Comitato, le attuali tecnologie consentono di rispettare senza difficoltà i valori limite previsti nell'allegato V o addirittura di raggiungere degli ordini di grandezza inferiori a tali limiti. Nella fusione della proposta di direttiva in esame con la Direttiva 94/67/CE in merito all'incenerimento di rifiuti pericolosi dovrebbero valere valori limite di emissione uniformi per tutti i tipi di impianti di incenerimenti di rifiuti.

44. Il Comitato lamenta l'assenza di un valore limite per l'ammoniaca (NH₃), visto che normalmente la depurazione relativa agli ossidi di azoto viene effettuata con l'aggiunta di ammoniaca ai gas di scarico. Tale valore limite si rende necessario perché nel caso di concentrazioni eccessive l'ammoniaca può provocare tra l'altro odori sgradevoli e la ricaduta di residui di azoto nelle vicinanze.

45. L'articolo 7 rimanda all'Allegato II per quanto riguarda i valori limite dell'inquinamento atmosferico nel coincenerimento dei rifiuti. L'Allegato in parola contiene la cosiddetta formula di coincenerimento che viene applicata per determinare i valori limite relativi allo scarico di sostanze inquinanti nell'atmosfera. In caso di incenerimento dei rifiuti, ad esempio in impianti industriali, questo valore limite viene calcolato facendo la media tra il valore limite previsto dalla direttiva sull'incenerimento dei rifiuti e quello previsto per l'incenerimento dei combustibili fossili. Quest'ultimo è normalmente superiore a quello previsto dalla direttiva sull'incenerimento dei rifiuti. Ciò dà luogo a condizioni diverse per il coincenerimento da un lato e per l'incenerimento dei rifiuti in impianti d'incenerimento specifici dall'altro. Come già detto in precedenza, il Comitato giudica necessario applicare le medesime

norme a entrambi i tipi di impianti e ritiene che in ogni caso le emissioni non dovrebbero essere superiori a quelle che si avrebbero con il combustibile o le materie prime tradizionali. Nel contesto della proposta di integrazione con la Direttiva 94/67/CE, il coincenerimento dei rifiuti non pericolosi andrebbe anch'esso limitato ad una quota massima di rifiuti del 40 % rispetto al rendimento termico del materiale combustibile.

46. Il Comitato ritiene inoltre che si debba prevedere un valore limite per gli scarichi di azoto poiché quest'ultimo è normalmente contenuto nelle acque reflue prodotte dagli impianti di incenerimento, e ciò perché esso può aggravare l'eutrofizzazione nei corsi d'acqua in cui tali acque vengono scaricate.

47. L'articolo 8 prevede inoltre che le autorità competenti vigilino per evitare in maniera assoluta che le acque reflue vengano diluite mescolandole con flussi diversi. Il Comitato conviene sul principio di evitare le diluizioni. Di massima può essere opportuno un trattamento comune, ad esempio, delle acque recuperate dal raffreddamento o delle acque reflue provenienti dalla depurazione dei gas di scarico prodotti dall'impianto, mentre occorre evitare l'aggiunta di altri flussi, ad esempio di acqua piovana, per ottenere una diluizione che consenta di rispettare i valori limite. Occorre tentare di applicare in ogni caso le migliori tecniche disponibili per la soluzione di questo problema.

48. L'articolo 10 prevede che le attrezzature di misurazione vengano verificate ogni anno. A giudizio del Comitato questa condizione è formulata in termini troppo generali e non tiene conto del fatto che esistono numerosi metodi di misurazione diversi, e soprattutto un gran numero di fabbricanti di attrezzature per la misurazione. Il Comitato ritiene quindi necessario inserire nel terzo comma la condizione secondo cui tali attrezzature vanno comunque verificate almeno una volta all'anno in conformità delle istruzioni dei fornitori.

49. Nell'Allegato III si prevede inoltre che i campionamenti e le analisi di tutti gli agenti inquinanti vadano eseguiti in conformità delle norme CEN. Qualora queste ultime manchino vengono applicate le norme nazionali.

50. Il Comitato sottolinea l'importanza di definire quanto prima le norme CEN mancanti per evitare dubbi sulla misura in cui vengono rispettati i valori limite previsti dalla proposta in esame. A termine, rimandare alle norme nazionali non costituisce infatti una soluzione accettabile poiché queste ultime non sempre esistono in tutti gli ambiti interessati.

51. L'articolo 11 rimanda ai requisiti per le misurazioni previsti dall'Allegato III. Il Comitato ritiene che le disposizioni di quest'ultimo, nella loro formulazione attuale, risultino poco chiare. Sottolinea pertanto l'importanza di definire norme chiare e precise in questo campo in modo da assicurare che nei vari Stati membri vengano introdotte disposizioni identiche a livello sia nazionale che regionale e locale.

52. I requisiti relativi ad almeno due misurazioni all'anno per i metalli pesanti, le diossine e i furani nei gas di scarico previsti nell'articolo 11 appaiono singolari in confronto alle condizioni severe previste per le misurazioni cui vanno sottoposte le acque reflue. Dato che le condizioni di gestione dell'incenerimento dei rifiuti variano notevolmente, il Comitato ritiene che il numero di misurazioni necessarie per le emissioni atmosferiche e le acque reflue possa essere giudicato con maggior esattezza ancora da un gruppo di esperti.

53. Per concludere, il Comitato ribadisce gli elementi positivi della proposta in esame, e richiama l'attenzione sul fatto che sarebbe necessario elaborare al più presto una direttiva globale che regoli allo stesso tempo l'incenerimento dei rifiuti pericolosi e di quelli non pericolosi. Richiama l'attenzione sul fatto che i requisiti ambientali più rigorosi da essa previsti comporteranno un aggravio di costi per gli enti locali e regionali, nella misura in cui essi sono responsabili per la costruzione e il funzionamento degli impianti di incenerimento, e per il controllo dell'impatto ambientale di questi ultimi.

Bruxelles, 10 marzo 1999.

Il Presidente

del Comitato delle regioni

Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione»

(1999/C 198/09)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la Comunicazione della Commissione «Rafforzare la coesione e la competitività mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione» (COM(1998) 275 def.);

vista la decisione della Commissione europea in data 8 giugno 1998 di consultare il Comitato delle regioni su tale argomento;

vista la decisione del suo Ufficio di presidenza del 15 luglio 1998 e del 18 novembre 1998 di elaborare un parere su tale argomento e di assegnarne la preparazione alla Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo» conformemente al disposto dell'articolo 198 C, terzo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la Relazione annuale 1998 della Commissione «Attività di ricerca e di sviluppo tecnologico dell'Unione europea» (COM(1998) 439 def.);

viste le «Proposte di decisioni del Consiglio relative ai programmi specifici che attuano il quinto programma quadro di attività di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione della Comunità europea (1998-2002)» (COM(1998) 305 def.);

visto il suo progetto di parere in merito al «Primo piano d'azione per l'innovazione in Europa — L'innovazione al servizio della crescita e dell'occupazione» (CdR 68/97 fin)⁽¹⁾;

⁽¹⁾ GU C 244 dell'11.8.1997, pag. 9.

visto il suo progetto di parere in merito alla «Prima relazione sulla coesione economica e sociale — 1996» (CdR 76/97 fin);

visto il suo parere in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998-2002)» (CdR 158/97 fin)⁽¹⁾;

visto il progetto di parere (CdR 278/98 riv. 2) adottato dalla Commissione 5 il 9 novembre 1998 [relatori: Olander e Morichaud (Commissione 6) e Tindemans (Commissione 1)],

ha adottato l'11 marzo 1999, nel corso della 28^a sessione plenaria del 10 e 11 marzo 1999, il seguente parere.

1. Contesto

1.1. Nella Comunicazione in esame la Commissione mostra di voler rafforzare la competitività delle regioni meno favorite agevolando l'integrazione delle azioni di RST e innovazione nel settore economico. Per realizzare l'obiettivo di un maggiore impegno delle imprese in materia di azioni di RST e innovazione occorre effettuare un'analisi approfondita delle difficoltà incontrate da queste ultime.

1.2. Sono soprattutto le piccole e medie imprese a creare occupazione. Occorre perciò concentrare gli sforzi per consentire loro di integrare le tecnologie esistenti e di attuare processi innovativi a livello locale e regionale.

1.3. Le azioni volte a creare una cultura dell'innovazione comprendono ad esempio la creazione di organismi di contatto atti ad agevolare gli scambi tra piccole e medie imprese e gli ambienti scientifici che si occupano di questioni attinenti al loro campo di attività. Il Comitato concorda perciò con il principio della Commissione secondo il quale le politiche della conoscenza devono essere adattate allo sviluppo economico delle regioni interessate e nello stesso tempo essere integrate in una prospettiva europea più ampia attraverso i sistemi di RST nazionali (conformemente all'art. 130 H del Trattato sull'Unione europea).

1.4. Nel parere in merito alla «Prima relazione sulla coesione economica e sociale — 1996»⁽²⁾ il Comitato esortava a creare maggior coordinamento tra politiche economiche e strutturali applicabili alla Comunità nel suo insieme al fine di poter elaborare in maniera integrata misure coordinate a favore delle regioni meno favorite.

1.5. La politica di coesione mira a neutralizzare le differenze tra il livello di sviluppo delle regioni e a promuovere lo sviluppo delle regioni meno favorite e delle zone rurali. Gli strumenti di finanziamento principali di tale politica sono i fondi strutturali, il Fondo di coesione e, in misura crescente, la BEI.

1.6. Essendo il potenziale di RST e innovazione fortemente concentrato nelle regioni più ricche, queste ultime trarranno il massimo vantaggio dalla politica di RST e di innovazione dell'Unione europea. Ciò può avere quale conseguenza un'ulteriore crescita economica nelle regioni già prospere mentre le regioni meno favorite rischiano di acuire il proprio ritardo in termini di sviluppo economico e tecnologico. La Comunicazione della Commissione rappresenta una sfida intesa a invertire questa tendenza nell'interesse delle regioni meno favorite.

1.7. Il Comitato accoglie quindi con soddisfazione la proposta della Commissione volta a creare un quadro comune e coordinato per promuovere la coesione, la competitività, la RST e l'innovazione da utilizzare da un lato come base di partenza per l'elaborazione di orientamenti da applicare ai fondi strutturali comunitari e dall'altro come punto di riferimento per valutare l'integrazione delle attività di RST e di innovazione all'interno di questi ultimi.

1.8. Il Comitato apprezza la finalità perseguita dalla Commissione di favorire un'ampia partecipazione alla fase di elaborazione delle proposte di orientamenti da applicare ai fondi strutturali per il periodo 2000-2006. Le azioni di RST e di innovazione devono contribuire a risolvere i problemi che la società deve affrontare in questo periodo. Gli orientamenti per i nuovi programmi dei fondi strutturali devono essere elaborati in modo che nei programmi si tenga conto, più di quanto si sia fatto finora, tanto delle esigenze sociali a livello locale e regionale come delle politiche comunitarie. Il proseguimento del dialogo tra la Commissione e il Comitato è fondamentale per realizzare le potenzialità dei futuri programmi dei fondi strutturali.

2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato concorda con la proposta di fondo della Commissione secondo la quale occorre modificare la politica di coesione per stimolare le attività economiche delle regioni meno favorite.

2.2. Il Comitato tiene a mettere in evidenza l'interazione esistente a livello locale e regionale tra RST e innovazione e segnala fin d'ora che le decisioni più importanti per i comuni e le regioni sono quelle che vengono prese nella fase di definizione particolareggiata e di modifica dei nuovi programmi dei fondi strutturali.

⁽¹⁾ GU C 379 del 15.12.1997, pag. 26.

⁽²⁾ CdR 76/97 fin — GU C 379 del 15.12.1997, pag. 34.

2.3. Tutti gli studi condotti indicano che, in un mondo sempre più competitivo, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione sono indispensabili per affrontare la concorrenza internazionale. Nello stesso tempo, le relazioni tra il mondo della ricerca e le piccole e medie imprese/industrie sono di una complessità estrema e bisogna cercare di semplificarle se si vuole far sì che gli aiuti stanziati producano risultati significativi. In particolare si rende necessario potenziare la qualità nel prodotto e nel processo produttivo, anche attraverso l'integrazione tra i programmi comunitari e le iniziative nazionali, considerando in primo luogo gli insediamenti nelle aree più deboli.

2.4. Il rafforzamento della dimensione regionale della politica di ricerca è in linea con i criteri di efficienza delle politiche dell'UE, mentre la maggiore attenzione prestata alla competitività delle regioni meno favorite rispetta il principio di equità che le ispira. Nonostante ciò, la comunicazione della Commissione dà l'impressione che il quadro strategico proposto per promuovere la coesione e la competitività mediante la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione abbia la finalità di snellire i programmi regionali relativi ai fondi strutturali piuttosto che di promuovere la RST e l'innovazione a livello regionale in quanto tali. Inoltre non è ancora stato dimostrato se esistano possibilità di migliorare l'accesso da parte delle regioni meno favorite ai finanziamenti messi a disposizione dal Quinto programma quadro di RST.

Le procedure di partecipazione ai precedenti programmi quadro erano così complicate e dispendiose in termini di tempo da scoraggiare la partecipazione degli operatori delle regioni meno favorite alle azioni di RST e innovazione piuttosto che favorirne l'accesso. L'accettazione delle domande era spesso ridotta a una questione puramente aleatoria. Lo stesso vale per i progetti di partenariato con le regioni dei paesi dell'Europa centrale e orientale. Nei futuri programmi comunitari occorrerà risolvere questo problema.

2.5. Il Comitato segnala che gran parte delle analisi effettuate e delle conclusioni tratte sono rilevanti anche per le regioni che in realtà non sono comprese né tra le «regioni in crescita» né tra le «regioni meno favorite» in senso stretto. Le tendenze evolutive dell'Europa rischiano di determinare la suddivisione delle regioni europee in due gruppi: quello composto da poche regioni in forte crescita, situate in tutto il continente e solitamente concentrate attorno ai grandi agglomerati urbani, e quello delle regioni del resto dell'Europa. Questa suddivisione è già adesso ben visibile in molti degli Stati membri altamente sviluppati.

2.6. La RST e l'innovazione costituiscono le premesse per sviluppare la competitività delle imprese. Le motivazioni delle piccole e medie imprese/industrie possono essere molteplici:

- modernizzazione della produzione;
- adeguamento ad una nuova domanda, come nel caso della pressione esercitata dalla domanda di prodotti e servizi compatibili con l'ambiente;
- perfezionamento delle tecnologie al fine di conservare quote di mercato ecc.

2.7. Nonostante le imprese costituiscano il principale gruppo di destinatari di tali azioni, la RST e l'innovazione sono altrettanto importanti per settori quali l'ambiente, la sanità, le infrastrutture, l'energia e l'assetto territoriale. Per questo motivo occorre coordinare i programmi a livello europeo, nazionale, regionale e locale nel rispetto del principio di sussidiarietà. Gli enti locali e regionali rappresentano gli organi decisionali più vicini agli operatori economici e ai cittadini. Solitamente anche la RST e l'innovazione rientrano tra le competenze decisionali degli enti locali e regionali. Anche la natura multifunzionale dei processi di innovazione li collega a tutti i settori che rientrano nel quadro delle competenze decisionali degli enti locali e regionali (istruzione, formazione professionale, ambiente, assetto territoriale, iniziative di sviluppo locale e aiuti alle piccole imprese).

2.8. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che le azioni lanciate nel quadro dei programmi di RST e d'innovazione hanno avuto risultati positivi in termini di cooperazione, ad esempio tra regioni del nord Europa e regioni dell'Irlanda, del Portogallo, della Spagna e della Grecia. Nel 1997, le regioni dell'Obiettivo 1 hanno partecipato al 47 % dei progetti finanziati mediante il quarto programma quadro. Nello stesso anno 13 463 rapporti di cooperazione (su un totale di 56 478) sono stati instaurati tra regioni dell'Irlanda, del Portogallo, della Spagna, della Grecia e regioni dei restanti paesi.

2.9. Il Comitato ritiene necessario che le azioni di RST e innovazione vengano integrate nel tessuto produttivo delle regioni e concorda con le conclusioni della Commissione (punto 13) secondo le quali le regioni che hanno difficoltà ad attirare attività ad alto valore aggiunto sono quelle che possono avvantaggiarsi notevolmente dalla sincronizzazione delle loro strategie di RST e di innovazione con i loro piani economici.

2.10. Sottolinea inoltre che il lavoro di integrazione delle azioni di RST e innovazione nel sistema produttivo delle regioni non deve essere considerato come una questione puramente «tecnica» di attuazione. Non si tratta tanto di una questione di diffusione di conoscenze e di tecnologie quanto di applicazione di queste ultime. È peraltro importante agire sulla mentalità e sui comportamenti a livello locale e regionale che spesso nelle zone interessate causano forti resistenze a cambiamenti e idee innovative. Gli ambienti non inclini al cambiamento possono compromettere l'esito di sforzi anche considerevoli.

2.11. È altresì importante che gli enti locali e regionali delle regioni meno favorite, parallelamente alle azioni concrete volte a promuovere lo sviluppo positivo dell'imprenditorialità, prendano provvedimenti energici per modernizzare le infrastrutture regionali, e non solo nel senso letterale del termine, ovvero comunicazioni stradali, IT (tecnologie dell'informazione), ecc., ma anche nel senso della creazione di un'infrastruttura «culturale» che risponda alle aspettative che una forza lavoro qualificata e relativamente giovane si aspetta dalla regione in termini di «stile di vita».

2.12. Il Comitato sottolinea la possibilità di coinvolgere in maniera attiva e determinata i parchi scientifici e tecnologici europei nei programmi comunitari di RST e dei fondi strutturali. Rispetto agli USA e al Giappone, l'Europa sembra non avere ancora valorizzato a sufficienza i propri parchi scientifici e tecnologici nonostante il loro numero sia aumentato di più del 30 % negli ultimi 3-4 anni.

2.13. La cooperazione internazionale può avere un ruolo cruciale per i parchi scientifici e tecnologici, se questi ultimi lavorano in cooperazione con gli USA e il Giappone. Per quanto riguarda le piccole e medie imprese, la creazione di consorzi internazionali (o di Gruppi Europei d'Interesse Economico, GEIE) ha avuto grande importanza dal punto di vista delle possibilità di partecipazione delle PMI a programmi comunitari di RST e innovazione.

Osservazioni particolari

3. Obiettivi della comunicazione

3.1. Essendo la politica di coesione di natura strutturale, essa è per definizione orientata verso una prospettiva a lungo termine. Le conoscenze sulle migliori prassi e sui metodi di coordinamento delle azioni di RST e innovazione nel settore economico regionale vengono diffuse mediante una base di dati europea accessibile ora a tutte le regioni.

3.2. Il Comitato accoglie con soddisfazione gli sforzi della Commissione volti a rafforzare la competitività delle regioni meno favorite, a integrare le azioni di RST e di innovazione nell'economia delle regioni, a dimostrare che l'impiego congiunto di diversi strumenti comunitari può contribuire alla coesione e alla competitività. La Commissione dimostra inoltre che i nuovi paesi candidati possono trarre notevoli vantaggi dalle esperienze locali e regionali di sostegno comunitario della RST e dell'innovazione nelle regioni meno favorite.

3.3. Il fatto che il Quinto programma quadro copra il periodo 1998-2002 mentre il periodo di applicazione della nuova politica strutturale va dal 2000 al 2006 può costituire uno svantaggio, sebbene in base al regolamento generale sui fondi strutturali esista la possibilità di adeguare tali piani nel corso del periodo di programmazione. Il regolamento prevede inoltre una valutazione ufficiale a metà del periodo. Non si deve però credere che ciò dia carta bianca per la modifica degli orientamenti elaborati in materia di RST e innovazione o che disciplinano l'adeguamento dei piani.

3.4. La Commissione ritiene che le possibilità esistenti nel quadro dell'attuale obiettivo 4 e di ADAPT siano coperte dal nuovo obiettivo 3. È tuttavia importante notare che in base alle proposte attuali le misure previste dall'obiettivo 3 non saranno applicabili nelle regioni dell'obiettivo 1 o 2. Secondo tali proposte, le misure del nuovo obiettivo 3 saranno applicabili soltanto nelle regioni interessate dalla regolamentazione transitoria e non comprese nelle regioni nelle quali si applicano gli obiettivi 1 e 2. Di conseguenza, per gli enti regionali di questi due ultimi gruppi di regioni è difficile coordinare i piani nazionali dell'obiettivo 3 e le esigenze regionali di una strategia regionale in materia di RST e innovazione.

4. Disamina delle iniziative passate e presenti

4.1. Fondi strutturali: azioni passate e presenti

4.1.1. La Commissione segnala che i sistemi di RST delle regioni più deboli degli Stati membri più ricchi sono maggiormente orientati verso la domanda rispetto a quelli degli Stati membri più poveri. Per poter trarre beneficio dalla ricerca occorre un'azione comune da parte delle imprese e dei

ricercatori che promuova misure rivolte ad entrambi i gruppi di partecipanti adeguando l'offerta ai bisogni delle PMI, anche attraverso un'azione di sensibilizzazione. Non serve aiutare le piccole e medie imprese senza preoccuparsi di ciò che avviene nei laboratori, nei parchi scientifici, ecc. e viceversa.

4.1.2. Molti elementi segnalano un aumento del divario in materia di tecnologie dell'informazione tra nord e sud. Occorre coinvolgere maggiormente le piccole imprese nelle attività di RST e di innovazione. Gli enti pubblici possono favorire questa tendenza incentivando ad esempio il commercio elettronico. Il Comitato sottolinea l'importanza di creare progetti specifici per permettere alle piccole e medie imprese di parteciparvi. Di fatto, più i progetti sono di grandi dimensioni dal punto di vista economico più le piccole imprese hanno difficoltà a parteciparvi e a reperire i finanziamenti necessari.

4.1.3. Le misure decise dalla Commissione devono in primo luogo tenere conto dell'esigenza di accedere più agevolmente a informazioni chiare, centralizzate a livello regionale sotto forma di catalogo adatto alle esigenze degli utenti delle piccole e medie imprese/industrie. Tale catalogo dovrebbe inoltre contenere informazioni sulle organizzazioni che fungono da punti di contatto tra le azioni di RST e le piccole e medie imprese, sulle possibilità di ottenere aiuti, sulle reti esistenti alle quali le imprese possono aderire, sulle possibilità di formazione nel campo della ricerca e di accogliere ricercatori all'interno delle imprese. Diverse località e regioni hanno potuto sperimentare possibilità di crescita sorte grazie a progetti realizzati nel quadro delle strategie regionali di innovazione (RIS) e delle infrastrutture e strategie regionali di innovazione e di trasferimento delle tecnologie (RITTS). La rete di regioni che partecipano a RIS e RITTS dispone di un patrimonio di esperienze che può essere utilizzato dalle regioni meno favorite per promuovere la partecipazione delle piccole e medie imprese ai programmi comunitari.

4.1.4. Nella prima fase di attività dei fondi strutturali, l'Unione europea ha fornito il proprio sostegno soltanto ad investimenti destinati a centri di RST e a progetti di RST. Nella seconda fase l'UE si è interessata maggiormente alla diffusione delle tecnologie e ad altre misure concernenti l'innovazione, nonché a strutture capaci di fungere da centri di collegamento tra università, istituti di insegnamento superiore e imprese. Il proposito dell'UE era quello di contribuire a instaurare contatti tra le imprese e le risorse di RST delle università e degli istituti di insegnamento superiore. In vista della terza fase della politica dell'Unione europea in materia di RST e innovazione per il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, l'intento è quello di ampliare il legame tra RST e innovazione a settori quali ad esempio i meccanismi di finanziamento e di qualificazione delle risorse umane e le imprese ad alta tecnologia.

4.1.5. Il Comitato osserva quindi che le PMI non possono essere trattate come qualcosa di strutturalmente distinto dalle grandi imprese delle quali spesso sono subfornitrici. Per favorire e sostenere l'applicazione delle nuove tecnologie alle PMI appare quindi opportuno coinvolgere le grandi imprese nell'attuazione dei progetti.

4.2. I programmi quadro comunitari di RST

4.2.1. Nella relazione sul quarto programma quadro comunitario di RST la Commissione rileva che la Spagna e la Grecia hanno registrato notevoli progressi nei settori delle tecnologie dell'informazione, della biomedicina e della salute, ma che in compenso è necessario realizzare ulteriori progressi ad esempio nei settori delle tecnologie industriali, delle tecnologie dei materiali e delle biotecnologie. Nel contesto del quarto programma quadro, le azioni di maggiore utilità per le regioni meno favorite sono state le misure d'incentivazione tecnologica CRAFT, basate sulle esigenze delle piccole imprese. Altre azioni di successo sono state quelle concernenti la formazione e la mobilità dei ricercatori, la promozione dell'innovazione, la diffusione dei risultati della ricerca e la creazione di reti tra ricercatori.

4.2.2. Il Comitato constata con soddisfazione che la Commissione ha deciso di coinvolgerlo nel dialogo sullo sviluppo del quinto programma quadro comunitario. Da tale dialogo è emerso che le sfide e le opportunità che costituiscono il punto di partenza del programma quadro sono le stesse a livello locale e regionale. In particolare è importante mettere in evidenza l'interazione tra città grandi e piccole e zone rurali nonché le condizioni che consentono alle piccole imprese di utilizzare i risultati della ricerca. Il Comitato accoglie con favore la creazione dell'ISPT (Istituto di studi delle prospettive tecnologiche) di Siviglia il cui compito principale è quello di sviluppare studi prospettici nel settore delle tecnologie e di condurre ricerche sui rapporti tra tecnologia, occupazione e competitività.

4.2.3. Nel 1997 sono intervenuti cambiamenti fondamentali nella politica della ricerca della Comunità: il Trattato di Amsterdam che ha modificato la base giuridica della politica della ricerca e l'Agenda 2000 che ha consolidato il ruolo chiave della ricerca, dell'innovazione, dell'istruzione e della formazione professionale all'interno dell'UE. I progressi ottenuti nell'attuazione del piano d'azione comunitario a favore dell'innovazione hanno coinvolto gli operatori a livello locale e regionale nello sforzo di migliorare il contesto europeo in termini di imprenditorialità e di innovazione. La relazione sugli indicatori di RST del dicembre 1997 ha inoltre fornito in una prospettiva globale dati e analisi comparative sulla ricerca nell'UE e negli Stati membri da utilizzare come punto di partenza per fissare le priorità in materia di RST e innovazione a livello locale e regionale.

5. Rafforzare la competitività e la coesione a livello regionale e nazionale

5.1. Il Comitato si compiace del fatto che i dati della Commissione indichino che le regioni dell'Obiettivo 2 hanno potuto trarre profitto dai vantaggi economici delle grandi città e che le zone rurali e costiere hanno potuto sfruttare altri punti di forza, fra cui le tecnologie ambientali e il turismo hanno avuto un ruolo considerevole. Nelle regioni meno favorite, i parchi scientifici e tecnologici orientati verso la forte espansione del numero di imprese attive nel settore delle tecnologie dell'informazione e delle biotecnologie hanno contribuito allo sviluppo locale e regionale attraverso la commercializzazione dei risultati della ricerca condotta dalle università e nelle

imprese basate sulla RST. Secondo il Comitato questo genere di esempi dimostra che, per incoraggiare gli operatori locali e regionali ad interessarsi ai metodi per integrare gli aiuti alla RST e all'innovazione nel sistema produttivo della propria regione, è importante dare rilievo a raggruppamenti locali e regionali che sviluppino attività complementari all'interno di importanti cluster di RST e d'innovazione.

6. Integrazione della RST e dell'innovazione nello sviluppo economico e regionale

6.1. RST e innovazione: una responsabilità condivisa

6.1.1. Il Comitato concorda con l'analisi della Commissione secondo la quale, per ridurre il crescente divario tra le regioni della Comunità, occorre che gli enti locali e regionali integrino la RST e l'innovazione nella strategia di sviluppo delle loro regioni. Il Libro verde sull'innovazione con il relativo piano d'azione e lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) contengono importanti orientamenti per gli aiuti strutturali in materia di RST e innovazione. La strategia dei fondi strutturali prevede l'integrazione delle diverse politiche. È inoltre necessario coordinare le diverse politiche a livello locale e regionale.

6.1.2. Il documento SSSE (giugno 1997) propone che gli aiuti strutturali vengano concessi ai seguenti fini: sviluppare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e la consapevolezza delle sfide e delle opportunità legate alla società dell'informazione nelle regioni in cui non vi è ancora tale consapevolezza; creare centri tecnologici, migliorare i contatti tra l'istruzione superiore, la RST applicata, i centri di innovazione e le imprese delle regioni in ritardo di sviluppo; garantire un livello minimo di accesso all'istruzione superiore e ai centri di ricerca e di innovazione nelle zone periferiche o scarsamente popolate; innalzare il livello dell'istruzione scolastica e della formazione professionale nel contesto di una strategia di sviluppo integrata nelle regioni in cui tale livello è particolarmente basso.

6.1.3. Le trattative per la messa a punto dei nuovi fondi strutturali procedono a ritmo sostenuto. Il Comitato sottolinea perciò l'importanza di coinvolgere effettivamente gli enti locali e regionali nello sforzo di integrare le azioni di RST e d'innovazione nei fondi strutturali per il periodo 2000-2006.

7. Tre priorità

7.1. Promuovere l'innovazione

7.1.1. Il Comitato raccomanda che la politica di coesione venga modificata al fine di ridurre il divario in materia di tecnologia e di tecnologie dell'informazione tra le regioni della Comunità, che l'azione dell'UE si concentri sulla domanda di nuove tecnologie e di soluzioni informatiche mediante diversi programmi d'informazione, che si dia la priorità allo sviluppo

di una politica di gestione della qualità totale a livello locale e regionale. Occorre incoraggiare la cooperazione tra gli istituti di ricerca e le PMI e fornire incentivi al miglioramento del coordinamento tra aiuti alle imprese per l'avviamento di nuove attività, al consolidamento e all'ampliamento delle imprese, alla crescita delle imprese importanti nel contesto delle cluster di RST prioritarie per la regione. Bisogna promuovere l'impiego delle tecnologie dell'informazione a favore della collettività locale, ad esempio per l'informazione dei cittadini, a scopi educativi e per favorire il commercio elettronico. Il Comitato sottolinea che, alla conclusione del quarto programma quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, nel 1998, ammonterà a quasi 8 000 il numero di piccole imprese in esso coinvolte. Più del 60 % di queste ultime non aveva mai partecipato prima a programmi di RST, né a livello comunitario né a livello nazionale, regionale o locale.

7.2. Migliorare i collegamenti in rete e la cooperazione industriale

7.2.1. Il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che la legge svedese sull'istruzione superiore prevede tra le funzioni dell'università la cooperazione con le imprese («terza funzione»). Questo genere di collaborazione tra università e raggruppamenti regionali di imprese sotto forma di parchi scientifici e tecnologici ha una funzione molto importante per la struttura produttiva delle regioni. I parchi scientifici e tecnologici riuniscono ricercatori, imprenditori, investitori e consulenti che vivono e lavorano nella realtà locale. Ciò costituisce un presupposto importante per la creazione di nuovi posti di lavoro in imprese attive nel settore tecnologico e della ricerca. La diffusione di esperienze positive di cooperazione nell'ambito dei parchi scientifici e tecnologici dovrebbe costituire un aspetto importante delle attività avviate nel settore della RST e dell'innovazione nel prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali.

7.2.2. Grazie al forte sostegno al finanziamento di azioni a favore dell'innovazione espresso dal Consiglio europeo ad Amsterdam e a Lussemburgo, per il periodo 1998/1999 risorse considerevoli della BEI, del FEI e della Comunità possono essere messe a disposizione delle imprese innovative ad alto contenuto tecnologico. Il Comitato sottolinea che si tratta di un complemento molto importante alle azioni promosse nel contesto del quarto programma quadro di RST. Osserva inoltre che gli enti locali e regionali contribuiscono alla coesione economica e sociale favorendo la diffusione dei risultati ottenuti in materia di RST e di innovazione attraverso le politiche che rientrano nelle loro competenze decisionali (istruzione, formazione professionale, ambiente, assetto territoriale, sviluppo locale e aiuti alle piccole imprese). I fondi strutturali dovrebbero promuovere la creazione di canali di comunicazione interregionali e transnazionali tra progetti di RST e imprese per lo scambio di informazioni e per la diffusione di know-how, come, per esempio, le «azioni chiave» del quinto programma quadro di RST. Anche la rete «Innovation Relay Centres» deve essere sufficientemente estesa in senso geografico da garantire una maggiore efficacia delle attività di tali centri a livello di PMI. Anche le reti comunitarie come i centri tecnologici, gli Europortelli e i Centri d'impresa e innovazione (CII) possono fornire un supporto alle piccole imprese nelle regioni meno favorite.

7.3. Sviluppare le risorse umane

7.3.1. Il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di offrire a studenti, studenti ricercatori e ricercatori a pieno titolo, opportunità di preparare tesi e di effettuare tirocini presso le PMI. Questo obiettivo si dovrebbe poter realizzare incentivando gli scambi tra istituti universitari e di RST di regioni sviluppate e quelli di regioni meno favorite, usando gli aiuti strutturali nel quadro delle iniziative comunitarie. Il CCR (Centro comune di ricerca) dovrebbe poter contribuire in tal senso mettendo a disposizione risorse per azioni dirette a favore delle piccole imprese delle regioni meno favorite. Nel quadro dei consorzi transnazionali (GEIE), le piccole e medie imprese hanno la possibilità di svolgere attività di ricerca e di investire nella formazione continua e nello sviluppo delle competenze.

7.3.2. Nel periodo di attuazione del quarto programma quadro, ogni anno circa 6 500 ricercatori hanno ricevuto sovvenzioni per attività di formazione nel campo della ricerca e, grazie alle borse Marie Curie, altri circa 5 600 hanno avuto ogni anno accesso alle strutture di RST della Comunità con finanziamenti provenienti dal programma quadro. Il Comitato ritiene importantissimo che i nuovi programmi dei fondi strutturali offrano questo tipo di opportunità alle imprese, agli studenti ricercatori e ai ricercatori delle regioni meno favorite. Ciò potrebbe tra l'altro contribuire allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e a migliorare l'integrazione degli istituti professionali e dei parchi scientifici e tecnologici nei processi innovativi nelle cluster di RST più importanti per ciascuna regione.

8. Conclusioni della Commissione

8.1. Il Comitato sottoscrive i quattro obiettivi esposti nella comunicazione (punto 25) e tiene a richiamare in particolare l'attenzione sul principio di sussidiarietà e sul fatto che, poiché le azioni proposte verranno in gran parte attuate nei comuni e nelle regioni, è importante che questi ultimi dispongano di tempi e opportunità sufficienti per poter partecipare all'elaborazione dei nuovi programmi dei fondi strutturali per la rispettiva regione prima del prossimo periodo di programmazione che avrà inizio il primo gennaio 2000.

8.2. Secondo il Comitato, la cooperazione internazionale tra parchi scientifici e tecnologici deve ricevere il sostegno dei fondi strutturali. Nel quadro di Cordis (Servizio comunitario di informazione in materia di ricerca e sviluppo) occorre inoltre rafforzare e moltiplicare le possibilità di creare siti Web regionali inerenti a cluster di RST che comprendono parchi scientifici e tecnologici, università e imprese. Cordis dovrebbe poter comprendere anche informazioni sulle reti già esistenti di formazione a distanza a livello universitario e di formazione dei ricercatori. È tuttavia importante rendersi conto del fatto che nel futuro la formazione a distanza si servirà principalmente di mezzi di comunicazione in rete che, attraverso l'uso di computer, consentono il contatto diretto tra chi tiene il corso di formazione e «l'utente finale» quando è più conveniente per l'utente, mentre chi tiene il corso può in tal modo essere ovunque nel mondo senza che ciò modifichi l'interattività.

9. Conclusioni del Comitato delle regioni

9.1. La proposta della Commissione di instaurare un dialogo con il Comitato concernente l'elaborazione di orientamenti

per promuovere la coesione, la competitività, la RST e l'innovazione nel quadro dei nuovi programmi per i fondi strutturali relativi al periodo 2000-2006 è accolta con soddisfazione. Da tale dialogo emerge che questo comune e coordinato quadro di coesione, competitività, RST e innovazione, implica sfide e opportunità che sono presenti anche a livello locale e regionale.

9.2. Il Comitato, che ha analizzato attentamente il crescente divario tecnologico e in materia di tecnologie dell'informazione tra le regioni della Comunità, concorda con la valutazione della Commissione secondo la quale occorre potenziare le capacità degli enti territoriali e degli operatori economici di sviluppare quadri strategici in grado di integrare la politica di RST e di innovazione nelle attività economiche. Tutti gli studi condotti indicano che, in un mondo sempre più competitivo, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione sono indispensabili per affrontare la concorrenza internazionale. Concorda quindi con la proposta di fondo della Commissione secondo la quale la politica di coesione deve essere modificata.

9.3. Il Comitato è favorevole ad un reale rafforzamento della dimensione regionale della politica di RST e di innovazione in quanto tale. A suo parere, al fine di ottimizzare i processi di apprendimento degli operatori a livello regionale in materia di RST e innovazione, si deve utilizzare l'opportunità di coinvolgere i parchi scientifici e tecnologici europei nei programmi comunitari di RST e in quelli dei fondi strutturali. Occorre inoltre sostenere la cooperazione con gli USA e il Giappone in materia di parchi scientifici e tecnologici. Il problema della strozzatura indotta dalla mancanza di cooperazione tra istituti di ricerca finanziati dallo stato e università, da un lato, e imprese dall'altro, problema avvertito in molti paesi, può essere risolto rafforzando la cooperazione sotto forma di parchi scientifici e tecnologici. Le relazioni tra il mondo della ricerca e le piccole e medie imprese sono di una complessità straordinaria e bisogna cercare di semplificarle se si vuole far sì che gli aiuti stanziati producano risultati significativi.

9.4. Nel contesto del suo impegno globale in materia di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita in relazione al Libro verde sull'organizzazione del lavoro e ai piani per l'occupazione degli Stati membri, il Comitato segnala la necessità di azioni strutturali per aiutare le imprese e le istituzioni a superare le difficoltà concernenti l'adattamento a nuovi tipi di organizzazione del lavoro.

9.5. Il Comitato intende sottolineare l'esigenza di elaborare orientamenti per promuovere programmi di formazione professionale innovativi a favore delle PMI e delle istituzioni. È inoltre del parere che la valutazione dei processi innovativi e la diffusione delle informazioni su questi ultimi debbano essere collegate ai programmi d'istruzione e formazione professionale regionali.

9.6. Al fine di ridurre il divario sul piano tecnologico e delle tecnologie dell'informazione tra regioni sviluppate e meno favorite deve essere possibile integrare la politica della RST e dell'innovazione nell'economia delle regioni in questione e nel contesto delle cluster di RST di maggiore rilevanza in tali regioni. Il Comitato ritiene perciò che debbano essere elaborati orientamenti per l'integrazione della RST e dell'innovazione nei futuri programmi strutturali allo scopo di consolidare un metodo «bottom-up», che tenga conto in special modo delle esigenze delle PMI nei vari settori dell'attività economica. Tali orientamenti devono definire le possibilità di cooperazione tra lo strumento dei fondi strutturali e le azioni chiave del quinto programma quadro di RST ed è necessario studiare modalità di partecipazione dei rappresentanti locali e regionali ai gruppi di gestione delle azioni chiave.

Alcune regioni dell'Unione europea sono impegnate a fondo nello sviluppo di un sistema di estrema utilità ed efficacia per agevolare l'accesso all'informazione in materia di RST ed innovazione ai diversi settori interessati (ricercatori, imprese, enti locali, ecc.). Il Comitato ritiene opportuno che detti sforzi vengano tenuti in debito conto dalle istituzioni comunitarie e che si prevedano misure speciali di sostegno per le regioni che dimostrino di star effettuando azioni in tal senso ed offrano risultati tangibili ed efficaci.

9.7. Il Comitato desidera partecipare all'elaborazione degli orientamenti intesi a realizzare l'integrazione della RST e dell'innovazione nella politica di coesione e nei nuovi programmi dei fondi strutturali. A suo parere è necessario individuare a livello locale e regionale nuove metodologie che offrano ai ricercatori e alle imprese la possibilità di comprendere meglio gli interessi comuni e i punti di contatto, occorre inoltre introdurre strumenti atti a trovare risposte adeguate alle esigenze delle imprese all'interno del patrimonio di conoscenze di cui il mondo della ricerca dispone. È questa la chiave dell'evoluzione che consentirà di rafforzare la coesione tra le regioni dell'Unione europea e di rinsaldare la competitività di quest'ultima a livello mondiale.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni sul «Piano di azione contro il razzismo»

(1999/C 198/10)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

considerata la comunicazione della Commissione europea sul «Piano d'azione contro il razzismo» (COM(1998) 183 def.) del 25 marzo 1998;

considerati i «criteri di Copenaghen» sull'ampliamento, adottati dal Consiglio nel 1993;

considerato il parere del 13 giugno 1996 (CdR 156/96 fin)⁽¹⁾ in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che proclama il 1997 'Anno europeo contro il razzismo'»;

considerata l'istituzione a Vienna dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia (decisione del Consiglio del 15 luglio 1996);

considerato il parere d'iniziativa del 12 giugno 1997 (CdR 80/97 fin)⁽²⁾ sul tema «Razzismo, xenofobia e antisemitismo»;

considerata la risoluzione del 18 settembre 1997 (CdR 237/97 fin)⁽³⁾ sul rispetto delle pari opportunità nelle future nomine del Comitato;

considerata la relazione del 19 novembre 1997 (CdR 343/97) sulle pari opportunità nel Comitato delle regioni — Risultati e raccomandazioni per sviluppi futuri;

considerata la Carta dei partiti politici europei per una società non razzista, adottata il 5 dicembre 1997;

considerato il parere del Comitato economico e sociale (SOC/361) del 10 settembre 1998;

considerata la dichiarazione di Graz del 9 novembre 1998, adottata nel corso del convegno di Graz sul razzismo e la xenofobia (cfr. allegato);

considerata la relazione del Parlamento europeo (Oostlander) del 3 dicembre 1998 sul piano d'azione contro il razzismo;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 15 luglio 1998, conformemente all'articolo 198 C, quarto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di elaborare un parere sul «Piano d'azione contro il razzismo»;

visto il progetto di parere (CdR 369/98 riv. 1) adottato dalla Commissione 5 il 26 gennaio 1999 (relatore: Moore),

ha adottato l'11 marzo 1999, nel corso della 28ª sessione plenaria del 10 e 11 marzo, il seguente parere.

1. Introduzione: la necessità di agire a livello europeo

1.1. Definizione: Il fenomeno del razzismo comprende varie forme di intolleranza e discriminazione fra cui la xenofobia, l'antisemitismo, l'ostilità nei confronti dell'Islam e altre forme di discriminazione fondate sulla razza o sulla religione.

1.1.1. Benché l'Unione europea sia stata creata per promuovere la coesistenza pacifica tra i paesi europei e tra i cittadini europei, la vita di milioni di persone che vivono negli Stati membri continua ad essere segnata dalla violenza, dalle molestie, dalla discriminazione e dall'esclusione.

1.1.2. Nell'Unione europea il razzismo esiste e prospera: un recente sondaggio condotto dalla Commissione europea rileva che nel 33 % dei casi gli Europei si dichiarano «razzisti» o «alquanto razzisti», per quanto in alcuni Stati membri tale cifra superi il 50 %. Il razzismo può assumere varie forme, dalle aggressioni violente agli omicidi, dagli attacchi verbali all'uso di stereotipi, fino a forme più sottili di molestie, esclusione e discriminazione.

(1) GU C 337 dell'11.11.1996, pag. 63.

(2) GU C 244 dell'11.8.1997, pag. 58.

(3) GU C 379 del 15.12.1997, pag. 65.

1.1.3. È importante riconoscere che si tratta di un problema di portata europea, che quindi richiede un intervento a livello europeo, nazionale, regionale e locale, nonché internazionale. In un mercato unico, dove vige la libertà di circolazione per i beni e le persone, le leggi antidiscriminazione applicate in uno Stato membro possono essere aggirate semplicemente trasferendosi in uno Stato confinante e effettuando trasmissioni radiotelevisive o distribuendo materiale a partire da tale Stato. La libertà di circolazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento hanno creato anche migrazioni interne, che, pur avendo apportato diversità nelle nostre comunità, hanno anche dato vita a facili capi espiatori in periodi di declino economico. Le stesse organizzazioni razziste, come ad esempio quelle di stampo nazista, hanno infine creato reti a livello europeo per la diffusione di materiale razzista e per coordinare le loro azioni. Per tutte queste diverse ragioni, occorre agire a livello europeo.

1.1.4. A tale proposito, va soprattutto citato il caso di Internet, che è diventato uno strumento di grande impatto sociale, educativo e culturale, in quanto permette a cittadini e a educatori di superare le frontiere esistenti al fine di creare e diffondere contenuti a scopi perfettamente leciti. In altre occasioni, Internet può invece diventare un mezzo per convogliare contenuti potenzialmente dannosi o illeciti, come nel caso della sua utilizzazione per la diffusione di materiale o di informazioni di natura razzista.

La discriminazione di qualsiasi tipo, inclusa quella razziale, rappresenta uno degli usi dannosi sempre più diffusi di Internet e per questo motivo si rende vieppiù necessaria un'azione coordinata degli Stati membri e della UE nel suo insieme per individuare questo tipo d'utilizzazione ed elaborare strategie che permettano agli utenti di continuare a beneficiare degli enormi vantaggi che offre Internet e di essere al tempo stesso protetti.

1.1.5. È quindi chiaro che l'esistenza di un mercato interno presuppone un'azione coordinata contro il razzismo, nonché una legislazione a livello europeo. L'eterogeneità etnica e culturale è una delle caratteristiche che definiscono la civiltà «europea», e deve essere preservata con cura come un fattore positivo e di arricchimento.

1.1.6. Finora gli sforzi intesi a combattere il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo, l'anti-islamismo e altre forme di intolleranza o discriminazione di tipo razziale o religioso sono stati limitati dall'assenza di una chiara definizione della competenza giuridica a livello europeo. Il Trattato di Amsterdam attribuisce tale competenza, e la Commissione ha avviato i lavori per una proposta legislativa da presentare nel 1999. Nel frattempo, per preparare il terreno per la legislazione futura, la Commissione ha già pubblicato un piano d'azione contro il razzismo.

1.1.7. Si ricorda che, per quanto non sempre correttamente applicata o particolarmente efficace, la legislazione contro la discriminazione in base al sesso esiste ed è ben consolidata. Ne segue quindi logicamente la necessità di agire a livello europeo contro altre forme di discriminazione e tale esigenza viene rafforzata dall'inclusione nel Trattato di Amsterdam della clausola contro la discriminazione (nuovo articolo 13).

2. Sviluppo di una politica europea contro il razzismo

2.1. Situazione generale

2.1.1. Le istituzioni dell'Unione europea hanno spesso caldeggiato azioni contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'anti-islamismo. In varie successive risoluzioni il Parlamento ed il Consiglio hanno constatato la necessità di agire e di legiferare, sulla base di una nuova disposizione del Trattato. Questa esiste adesso con il Trattato di Amsterdam, che inserisce nel Trattato che istituisce la Comunità europea il seguente nuovo articolo 13: «Fatte salve le altre disposizioni del presente Trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.»

2.1.2. All'articolo K.1 il Trattato di Amsterdam chiede inoltre «un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria (...) prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia».

Si ricorda che il parere del Comitato del 1996 sottolineava il ruolo «cruciale» della polizia e del sistema giudiziario nel ridurre il razzismo ed i pregiudizi. In esso si chiedeva parità di opportunità nel reclutamento delle forze di polizia e una formazione adeguata intesa ad assicurare che i funzionari di polizia siano sensibili ai bisogni delle minoranze e dei gruppi religiosi.

2.1.3. Parallelamente agli emendamenti apportati al Trattato si sono registrati vari sviluppi significativi. Nel giugno 1997 la Commissione ha creato l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, che ha sede a Vienna. Il suo compito principale è quello di studiare la dimensione e le tendenze del razzismo, della xenofobia e dell'antisemitismo nell'Unione europea, e di analizzarne le cause, gli effetti e le conseguenze. I risultati saranno pubblicati in una relazione annuale. Il Consiglio ha dichiarato il 1997 anno europeo contro il razzismo. È stata un'iniziativa importante, per dare maggior visibilità alla lotta contro il razzismo, per costruire le reti paneuropee e le coalizioni contro il razzismo (inclusa la rete europea di ONG contro il razzismo recentemente istituita), nonché per spingere all'azione la CIG di Amsterdam. Infine, basandosi sui risultati raggiunti a seguito di tali iniziative, il 25 marzo 1998 la Commissione ha pubblicato un piano d'azione contro il razzismo.

2.1.4. Nel parere del 1996 il Comitato aveva accolto con favore la proposta di designare il 1997 come anno europeo contro il razzismo, e affermando di «approvare e sottoscrivere appieno l'intenzione della Commissione di ridurre il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo». Il parere del 1996 ed il successivo parere d'iniziativa del 1997 sottolineano in particolare le necessità dello scambio di esperienze e di migliori prassi a livello locale e regionale.

2.1.5. Il Comitato ha pubblicato una dichiarazione di intenti nel 1998, nella quale afferma che «si sarebbe opposto ... a qualsiasi forma di discriminazione, basata, ad esempio, su genere, origine etnica, disabilità, età, orientamento sessuale o religione...». È quindi importante che il Comitato agisca nei confronti di tali tipi di discriminazione con iniziative dello stesso livello di quelle avviate per le discriminazioni sessuali, soprattutto per quanto riguarda la propria politica occupazionale (reclutamento, formazione, promozione, termini e condizioni occupazionali, molestie, azione da condurre appoggiandosi sul COPEC — Comitato paritetico per l'uguaglianza delle opportunità); ambito di responsabilità del funzionario di grado elevato che si occupa della promozione delle pari opportunità all'interno del Comitato, portata della relazione annuale sulle pari opportunità, sviluppo di un processo di auditing per i pareri e i documenti in una politica globale di integrazione, sviluppo di una strategia di monitoraggio e valutazione delle pari opportunità, regolare controllo della composizione dei membri del Comitato ed elaborazione di un progetto di ricerca inteso a valutare le esperienze delle minoranze di colore e etniche, nonché dei membri aventi un retaggio nazionale e culturale diverso da quello dello Stato che rappresentano, e, infine, seminari per i membri ed i funzionari per sensibilizzarli sul tema delle pari opportunità.

2.1.6. La Commissione fa riferimento all'importanza di integrare la lotta contro il razzismo nella strategia di preadesione e nelle relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori. Il Comitato, attraverso il suo gruppo di contatto con Cipro e con i PECO, può fornire un importante contributo. Questo gruppo ha la possibilità di pubblicizzare le migliori prassi a livello locale e regionale, la legislazione nazionale esistente e, infine, l'acquis comunitario, che i paesi candidati devono accettare. La lotta contro il razzismo deve rappresentare un elemento integrante di tutti i contatti stabiliti attraverso questo gruppo.

2.1.7. Le pari opportunità, nell'accezione più ampia, sono incluse nelle priorità politiche del Comitato.

3. Il ruolo degli enti locali e regionali

3.1. Introduzione

3.1.1. Gli enti locali e regionali svolgono un ruolo determinante; rappresentando il livello di governo più vicino al cittadino essi possono indirizzare gli strumenti sociali, culturali, economici e politici sia verso la promozione dell'inserimento delle minoranze e nelle comunità residenti, sia verso la lotta attiva contro la discriminazione e contro le sue cause nelle politiche di assunzione, sul luogo di lavoro, nelle scuole, nelle università e in tutta la società.

3.2. Azioni principali

3.2.1. Gli enti locali possono e devono agire da catalizzatori nel combattere il razzismo in sette aree fondamentali.

3.2.1.1. Politiche e prassi delle regioni in materia di parità

Le politiche degli enti locali o regionali possono essere valutate in termini di impatto sulla parità di trattamento, in base all'integrazione delle pari opportunità in tutti gli aspetti delle attività di tali enti nel quadro di una strategia globale incentrata sulle pari opportunità.

3.2.1.2. L'ente locale come datore di lavoro

La maggior parte degli enti locali e regionali si colloca tra i più grandi datori di lavoro nelle rispettive aree geografiche, e può perciò avere un importante effetto dimostrativo in termini di orientamenti in materia di reclutamento, selezione, monitoraggio, valutazione e formazione.

3.2.1.3. L'ente locale come catalizzatore ed agente attivo della consapevolezza in campo legislativo e sociale

Gli enti locali e regionali dispongono di vari strumenti per accrescere la consapevolezza dei datori di lavoro sugli obblighi e sui benefici che derivano loro da una politica di reclutamento aperta. Essendo grandi acquirenti di beni e servizi, essi possono agire da catalizzatori in questo senso. In termini di consapevolezza sociale, gli enti locali e regionali dovrebbero impegnarsi assiduamente con diversi mezzi al fine di modificare l'atteggiamento dell'opinione pubblica e di creare un clima di disapprovazione e rifiuto nei confronti del razzismo.

3.2.1.4. Partenariati sociali

Il razzismo non è un problema isolato. I problemi di una comunità non possono essere affrontati senza la cooperazione trasversale tra organismi e tra servizi sociali, polizia, servizi abitativi, scuole, servizi di vigilanza della libertà condizionata, organizzazioni di sviluppo sociale, organizzazioni di volontariato, ONG e uffici di collocamento.

3.2.1.5. Istruzione e formazione

L'istruzione è un settore fondamentale, nel quale gli enti locali e regionali possono contribuire alla lotta contro il razzismo. Nel parere del 1996, il Comitato chiede la costituzione di reti per lo scambio di materiale didattico, la formazione continua degli insegnanti, il sostegno agli alunni svantaggiati affinché essi possano accedere alla carriera dell'insegnamento, il supporto per l'insegnamento delle lingue comunitarie, e lo sviluppo di un tipo di istruzione contraria al razzismo nel quadro dei programmi scolastici globali. L'UE appoggia gli organi responsabili dei sistemi d'istruzione attraverso vari programmi, soprattutto promuovendo gli scambi transnazionali tra scuole, che agevolano la conoscenza di altre culture e società e la capacità di vivere in un ambiente multiculturale e multirazziale.

3.2.1.6. L'attivismo politico e l'integrazione della nozione di «partecipazione e appartenenza»

È importante che le minoranze vengano coinvolte nel processo politico, sia come elettori che come candidati. È soltanto coinvolgendo le minoranze in questo processo che si possono sviluppare delle politiche e una legislazione che tengano in considerazione le necessità e le aspirazioni di tutti i settori della società, superando così la cultura dell'emarginazione e dell'alienazione.

3.2.1.7. Risanamento e sviluppo urbano

La Commissione pone l'accento sul legame tra la politica urbana e la lotta contro il razzismo. Ciò è fondamentale, in quanto è proprio nelle città che la concentrazione della disoccupazione di lungo periodo giovanile, nonché il degrado economico ed ambientale fomentano tensioni razziali e sociali. Gli enti locali svolgono un ruolo chiave nell'affrontare queste ed altre cause del razzismo che si manifestano a livello locale.

3.2.1.8. Fondi strutturali

Un'azione per affrontare l'esclusione sociale e la discriminazione in tutte le loro forme è parte attiva dell'atteggiamento della Commissione verso il Fondo sociale europeo e l'Iniziativa comunitaria Integra. È importante che ciò assuma un rilievo preminente nei nuovi orientamenti per il fondo strutturale dopo il 1999, in cui va esplicitamente menzionata la necessità di un'azione coordinata a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per affrontare il problema del razzismo in tutte le sue forme.

4. Piano d'azione contro il razzismo

4.1. Sintesi del piano d'azione

4.1.1. Il Piano d'azione della Commissione mira a definire un quadro coerente per le misure intese a combattere il razzismo a livello europeo, nonché per le misure di tipo pratico e procedurale intese a preparare il terreno per iniziative legislative e iniziative future più ambiziose. Il piano si articola su quattro linee direttrici:

4.1.2. Preparare il terreno a iniziative legislative — Nel 1999 la Commissione presenterà una proposta legislativa intesa a combattere i vari tipi di discriminazione.

4.1.3. Integrare la lotta contro il razzismo — La Commissione si sforzerà di adottare un approccio integrato nelle varie politiche, e terrà conto dei principi di non discriminazione nella propria politica di reclutamento.

4.1.4. Sviluppo e scambio di nuovi modelli — La partecipazione attiva delle minoranze viene vista come un elemento fondamentale nella pianificazione, nello sviluppo e nell'attuazione di tutti gli aspetti del progetto, in quanto valorizza i

diversi contributi e promuove messaggi positivi sui vantaggi della diversità. Gli aspetti specifici da affrontare potrebbero includere il razzismo sul posto di lavoro, nello sport e nella vita quotidiana, nonché il ruolo dei mezzi di comunicazione, le misure giuridiche intese a combattere il razzismo e le azioni specifiche promosse da enti a finanziamento pubblico, come ad esempio i consigli regionali e gli enti locali.

4.1.5. Rafforzare l'azione di informazione e di comunicazione — La Commissione europea intende aumentare la visibilità della campagna contro il razzismo.

4.1.6. La Commissione pubblicherà una relazione in cui esporrà i progressi realizzati entro la fine del 1999 e che si incentrerà sugli sviluppi legislativi e dell'integrazione della lotta contro il razzismo nelle politiche comunitarie, tenendo conto dei risultati delle due conferenze in materia previste nel 1998 e nel 1999.

4.2. La dimensione locale e regionale del piano d'azione

4.2.1. Il piano d'azione sottolinea la necessità di partenariati e cooperazione tra gli enti locali e gli Stati membri, le ONG, le parti sociali, i mezzi di comunicazione e gli enti sportivi. La Commissione riconosce in particolare che gli enti locali hanno un ruolo fondamentale nello sviluppo di strategie intese a prevenire e a combattere il razzismo al livello più vicino ai cittadini.

4.2.2. Molte delle attività elencate nel piano d'azione, come ad esempio le attività scolastiche e giovanili, le misure prese nel quadro della nuova iniziativa comunitaria per le pari opportunità (EQUAL), le azioni culturali e l'inclusione di obiettivi sociali negli appalti pubblici hanno ripercussioni per gli enti locali e regionali in quanto fornitori di servizi, intermediari e acquirenti. Purtroppo la dimensione locale e regionale non è chiaramente articolata nel piano d'azione.

4.3. Valutazione del piano d'azione

4.3.1. Il piano d'azione contiene molte cose positive. Il concetto di «mainstreaming» (integrazione della lotta contro il razzismo nelle politiche comunitarie) è importante, ma è essenziale che esso non indebolisca l'impegno e la visibilità delle politiche e delle attività antidiscriminatorie, come sembra invece essere la tendenza in materia di integrazione della parità dei sessi nelle politiche comunitarie. Il piano d'azione ha certamente ragione nel porre l'accento sull'individuazione delle cause del razzismo, ed a questo proposito i riferimenti alle attività scolastiche e giovanili sono pertinenti e di grande interesse per gli enti locali. Si chiede all'Osservatorio di Vienna di studiare ed individuare i fattori che alimentano il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'anti-islamismo, in modo da poter sviluppare una strategia adeguata a livello locale, regionale, nazionale ed europeo. È già chiaro, comunque, che una situazione di disoccupazione elevata o di lungo periodo alimenta le tensioni razziali e ha un forte impatto sugli immigrati e sulle minoranze etniche. Anche in questo caso gli enti locali e regionali svolgono un ruolo importante sia come datori di lavoro sia nello sviluppo di strategie nazionali per la creazione di posti di lavoro e per gestire la disoccupazione giovanile.

4.3.2. Si deplora, tuttavia, che il piano d'azione si limiti essenzialmente a raggruppare e ridenominare politiche già esistenti. Pur incorporando molte azioni diverse e avanzate, il piano d'azione nel suo insieme propone ben poco di nuovo o innovativo. Dato che la maggior parte delle azioni individuate sono state sviluppate nel contesto e con gli obiettivi di altri programmi ed iniziative comunitarie, non si può garantire che esse costituiscano una strategia antirazzista ottimale: il gruppo interno di coordinamento interservizi proposto dal piano d'azione è chiaramente necessario. Si potrebbe inoltre raccomandare l'istituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale, collegato con l'Osservatorio di Vienna e con la Rete europea di ONG contro il razzismo, recentemente costituita, incluso il Forum dei migranti. Non esiste infine alcuna garanzia che tali aspetti della politica comunitaria, definiti come interventi a sostegno del piano d'azione contro il razzismo, saranno adeguatamente finanziati: il documento della Commissione non dà alcuna stima finanziaria.

5. Verso un quadro legislativo

5.1. Nel parere del 1996 il Comitato aveva accolto con favore l'intenzione di applicare le clausole di non discriminazione negli strumenti comunitari, ed aveva appoggiato le proposte della CIG di rafforzare le disposizioni del Trattato al riguardo.

5.2. Un utile insegnamento può essere tratto dall'esperienza acquisita nel campo della legislazione esistente in materia di discriminazione tra i sessi. La limitatezza della base giuridica esistente ha fortemente ridotto la portata della normativa in materia di parità tra i sessi alle questioni relative al lavoro, normativa che non sempre è stata recepita in modo adeguato nelle legislazioni nazionali. Essa, inoltre, viene applicata efficacemente solo in casi rari. Pochi sono coloro che negherebbero l'esistenza di una disparità tra i sessi in termini di retribuzione e di possibilità occupazionali, per quanto la direttiva sulla parità di trattamento sia in vigore da oltre 20 anni.

5.3. È quindi essenziale che tutta la legislazione futura possa contare su un campo d'azione globale (adesso fornito dal Trattato di Amsterdam) e su procedure di controllo e applicazione, incluso il diritto dei singoli di essere rappresentati da intermediari per evitare di essere identificati e di subire rappresaglie. Analogamente, per quanto la clausola di antidiscriminazione si riferisca a molti tipi di discriminazione, ognuna ha una causa specifica e si manifesta in modo diverso: la Commissione europea dovrebbe prevedere una serie di direttive individuali relative a forme specifiche di discriminazione, che integrino una direttiva quadro globale.

5.4. Occorrerebbe ad esempio esaminare la possibilità di intraprendere un'azione specifica a favore dei 10 milioni di cittadini di paesi terzi che risiedono e lavorano legalmente nell'Unione europea. Molti di questi cittadini beneficiano attualmente di un trattamento preferenziale nel paese di

residenza, grazie ad accordi bilaterali con il loro paese d'origine, come ad esempio i cittadini del Commonwealth nel Regno Unito. Tali benefici vengono tuttavia a cessare quando essi si trasferiscono in un altro Stato membro. Occorre inoltre tener conto del problema dei membri della famiglia, in quanto anche i cittadini di paesi terzi legalmente residenti hanno il diritto fondamentale ad una vita familiare. Il concetto di cittadinanza europea, introdotto dal Trattato di Maastricht, conferisce a tutti i cittadini il diritto di candidarsi e il diritto di voto alle elezioni locali e regionali nel paese di residenza: eventualmente tale diritto potrebbe essere conferito ai cittadini di paesi terzi che vantano un periodo di residenza sufficientemente lungo.

5.5. Si deve riconoscere che per quanto gli Stati membri includano nel Trattato la clausola di non discriminazione, non esiste alcuna garanzia che essi troveranno un accordo su una nuova legislazione, né che essa sarà efficacemente applicata. Occorre fare pressione sui governi nazionali affinché essi applichino le nuove disposizioni con urgenza e in maniera completa.

6. Considerazioni conclusive

6.1. La necessità di combattere il razzismo e le varie forme di molestia e discriminazione è evidente. Occorre fare degli sforzi a livello locale e regionale, nonché a livello nazionale ed europeo, con l'aiuto di organizzazioni di volontariato, per creare coordinamento e cooperazione tra paesi, e per combattere l'aumento della mobilità e del coordinamento dei gruppi razzisti nel mercato unico.

6.1.1. Il razzismo e la discriminazione devono essere affrontati in tutti i campi: istruzione, formazione professionale e gioventù, occupazione, sicurezza sociale, sanità e assistenza sociale, politica urbana, alloggi, servizi, esercizio delle funzioni degli enti pubblici, inclusi gli appalti pubblici ecc.

6.2. Una legislazione europea ben orientata rafforzerebbe le attività antirazziste e garantirebbe un elevato livello di sicurezza comune in tutta l'UE, e, nel contesto dell'ampliamento, in un'Europa ancora più grande. Le attività individuate nel piano d'azione contribuiranno inoltre ad uno sforzo generalizzato contro il razzismo, ma devono essere ben coordinate e riflettere pienamente il ruolo e le capacità degli enti locali e regionali.

7. Conclusioni

7.1. Il Comitato delle regioni:

7.1.1. riconosce che il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'anti-islamismo sono fenomeni diffusi in tutta l'Europa e richiedono quindi una risposta a livello europeo;

7.1.2. ritiene che gli enti locali e regionali, data la loro prossimità ai cittadini ed all'eterogeneità culturale e razziale dei loro collegi elettorali, abbiano una particolare responsabilità nel combattere la discriminazione e l'esclusione e nel promuovere la partecipazione al processo politico;

7.1.3. chiede agli enti locali e regionali di ritenere la lotta contro il razzismo una priorità costante del programma politico;

7.1.4. riconosce che il piano d'azione contro il razzismo è strettamente legato alla ratifica del Trattato di Amsterdam ed alle competenze e alla normativa che ne deriveranno, le quali creeranno il contesto per una positiva azione da parte del Comitato.

7.2. Per quanto riguarda le competenze UE dopo la ratifica del Trattato di Amsterdam il Comitato delle regioni:

7.2.1. riconosce che il Trattato di Amsterdam stabilisce specificamente che uno degli obiettivi dell'UE è quello di prevenire e combattere il razzismo e la xenofobia (versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, articolo 29) e che il Consiglio può intraprendere un'azione adeguata per combattere la discriminazione basata sulla razza o sull'origine etnica, sulla religione o sulle convinzioni personali (versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, articolo 13);

7.2.2. accoglie con favore l'impegno del Commissario Flynn di proporre, nel 1999, una direttiva quadro contro la discriminazione, da integrare con una serie di singole direttive che affrontino argomenti specifici relativi alle diverse forme di discriminazione;

7.2.3. chiede che il Comitato sia consultato direttamente su tutte le proposte legislative successive alla ratifica del Trattato di Amsterdam in materia di antidiscriminazione e pari opportunità che hanno implicazioni di carattere locale o regionale.

7.3. Per quanto riguarda il piano d'azione contro il razzismo il Comitato delle regioni:

7.3.1. ne accoglie con favore la pubblicazione come misura provvisoria intesa a preparare il terreno in vista di azioni future dopo la ratifica del Trattato di Amsterdam;

7.3.2. accoglie con grande favore la ratifica del principio del «mainstreaming» (integrazione), pur auspicando che esso non si limiti al semplice ritocco «cosmetico» delle azioni esistenti e auspica pertanto l'elaborazione di una strategia integrale di lotta contro il razzismo nonché un'articolazione chiara ed attuabile delle azioni previste dal piano a livello regionale e locale;

7.3.3. chiede che alle attività ed alle organizzazioni o reti antirazziste a livello europeo vengano assegnate maggiori risorse;

7.3.4. chiede che vengano forniti dati e un'analisi affidabili sulle cause del razzismo e di altre forme di intolleranza e discriminazione;

7.3.5. riconosce il ruolo fondamentale delle politiche dell'istruzione e dell'occupazione nell'affrontare le cause delle tensioni razziali, nonché il ruolo delle istituzioni responsabili dell'istruzione e delle scuole nello studiare programmi scolastici che promuovano i valori della solidarietà, del pluralismo, della tolleranza e dell'esaltazione della diversità, e che migliorino l'istruzione dei lavoratori migranti.

7.3.6. Il Comitato invita la Commissione ad elaborare, insieme con il Comitato stesso, un vademecum delle migliori prassi nel campo delle azioni locali e regionali contro il razzismo;

7.3.7. chiede la costituzione di un gruppo di contatto interistituzionale che abbia il compito di coordinare e promuovere le attività a livello europeo, insieme con l'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e con la Rete europea contro il razzismo.

7.4. Per quanto riguarda il Comitato delle regioni stesso:

7.4.1. esso ritiene di dover svolgere, in quanto organo dell'UE rappresentativo degli enti locali e regionali, un ruolo chiave nel promuovere la cittadinanza europea, nonché la coesione sociale e l'accesso equo ai servizi pubblici;

7.4.2. ricorda che le pari opportunità, nella loro definizione più ampia, rappresentano una priorità politica orizzontale del Comitato, come stabilito in occasione della riunione straordinaria dell'Ufficio di presidenza del 10 giugno 1998;

7.4.3. ricorda la propria risoluzione e le relazioni di settembre-novembre 1997, nonché la dichiarazione di intenti del 1998 sulle pari opportunità all'interno del Comitato; in particolare, per quanto riguarda i lavori delle Commissioni e la politica del personale del Comitato, conferma che la risoluzione si applica a tutte le forme di discriminazione, inclusa quella in base alla razza o alle convinzioni religiose, e invita il Segretario generale ad accelerare l'azione in merito;

7.4.4. accoglie con entusiasmo la Carta dei partiti europei per una società non razzista;

7.4.5. respinge con determinazione qualsiasi forma di alleanza o cooperazione politica con gruppi politici o con membri di gruppi politici che propugnano politiche razziste o discriminatorie, oppure eletti con l'appoggio di partiti dichiaratamente razzisti o xenofobi nei propri consigli locali o regionali;

7.4.6. si impegna a partecipare alle attività, ai forum ed alle campagne a livello UE che coinvolgano le istituzioni europee nella lotta contro il razzismo;

7.4.7. si impegna, nel quadro dei contatti continui con i paesi candidati dell'Europa centrale, orientale e meridionale, ad informare gli enti locali e regionali dell'acquis comunitario

e delle migliori prassi negli Stati membri dell'UE, nonché ad impegnarsi al massimo nel dialogo con i gruppi delle comunità

locali che lavorano con le minoranze o con i migranti nei paesi candidati.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

ALLEGATO

al parere del Comitato delle regioni

Dichiarazione di Graz

I partecipanti al Convegno europeo di Graz (Austria) sul razzismo e sulla xenofobia, coincidente con il 60° anniversario della «notte dei cristalli»,

considerando che il rispetto dei diritti dell'uomo è un principio fondamentale condiviso da tutti gli Stati membri e garantito dai sistemi politici democratici e pluralistici dell'Unione europea, fondati su organi parlamentari e su un apparato giudiziario indipendente;

visti il parere del Comitato delle regioni del 13 giugno 1996⁽¹⁾ in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che proclama il 1997 Anno europeo contro il razzismo» e il parere d'iniziativa del Comitato del 12 giugno 1997⁽²⁾ sul tema «Razzismo, xenofobia e antisemitismo»;

considerando che il Trattato di Amsterdam menziona espressamente tra gli obiettivi dell'Unione europea la prevenzione e la repressione del razzismo e della xenofobia (nuovo articolo 29 del Trattato);

considerando che il Trattato sull'Unione europea prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità, possa prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, sulla religione o sulle convinzioni personali (nuovo articolo 13 del Trattato);

considerando che il Trattato afferma altresì che l'Unione europea rispetta i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (nuovo articolo 6 del Trattato);

considerando che il Comitato, in quanto organo dell'Unione europea che rappresenta gli enti locali e regionali, ha un ruolo fondamentale da svolgere nella promozione della cittadinanza europea e quindi deve impegnarsi con particolare vigore nella lotta contro il razzismo e la xenofobia;

considerando che tali enti locali e regionali, costituendo i livelli di governo più vicini ai cittadini, possono svolgere un ruolo concreto e insostituibile in tale lotta, garantendo in particolare la parità di accesso ai servizi pubblici;

considerando il codice di condotta definito nella Carta dei partiti europei per una società non razzista, adottata ad Utrecht il 28 febbraio 1998,

1. condannano fermamente ogni forma di alleanza o di collaborazione politica con partiti dichiaratamente razzisti o xenofobi sul piano locale, regionale, nazionale od europeo e chiedono a tutti i partiti democratici e a tutti i poteri ad ogni livello di contrastare le attività di tali gruppi e dei movimenti razzisti con tutti i mezzi democratici a loro disposizione;

⁽¹⁾ CdR 156/96 fin — GU C 337 dell'11.11.1996, pag. 63.

⁽²⁾ CdR 80/97 fin — GU C 244 dell'11.8.1997, pag. 58.

2. incoraggiano ogni tipo di intervento e di partenariato tra i livelli locale, regionale, nazionale ed europeo, soprattutto se volti a garantire la parità di accesso in settori quali l'istruzione, la formazione, l'alloggio e l'occupazione (tenuto conto dell'importante ruolo svolto dagli enti locali e regionali in quanto datori di lavoro) e a permettere una felice integrazione delle diverse comunità e un arricchimento culturale reciproco;
3. ritengono che gli enti locali e regionali, data la loro vicinanza alla popolazione, abbiano una responsabilità particolare rispetto al flagello della crescente indifferenza nei confronti della discriminazione e dell'esclusione delle persone di diversa origine razziale, etnica e culturale;
4. sollecitano gli Stati membri e/o gli enti locali e regionali a concepire e ad incoraggiare — nei limiti delle rispettive competenze in materia — programmi scolastici che promuovano i valori della solidarietà, del pluralismo, della tolleranza e dell'accettazione della differenza e siano diretti a favorire le pari opportunità; li sollecitano altresì a migliorare l'istruzione dei lavoratori migranti basandosi sulle migliori prassi adottate da diversi enti locali e regionali;
5. si compiacciono della recente pubblicazione da parte della Commissione europea del Piano d'azione contro il razzismo, che va inteso come misura transitoria atta a spianare la strada a proposte legislative ed azioni da realizzare dopo la ratifica del Trattato di Amsterdam;
6. apprezzano la recente costituzione della Rete europea contro il razzismo e la xenofobia e l'adozione di un programma d'azione volto in particolare a lanciare campagne per accrescere la consapevolezza in materia di politiche antirazziste ed a contribuire a collegare i problemi locali, regionali e nazionali a quelli europei;
7. invitano a potenziare la capacità di intervento dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia e della Rete informativa europea sul razzismo e la xenofobia nonché ad introdurre una nuova forma di cooperazione in materia tra le istituzioni comunitarie ed il Comitato;
8. invitano gli Stati membri ad agevolare una rapida integrazione politica dei lavoratori migranti extracomunitari in situazione regolare nonché ad eliminare da determinate politiche e/o pratiche nazionali relative all'immigrazione e al diritto d'asilo ogni aspetto che possa dare adito a manifestazioni di razzismo; in questo contesto la partecipazione alle elezioni locali dei cittadini di paesi terzi che abbiano stabilito la propria residenza nell'UE è un importante fattore d'integrazione;
9. invitano gli enti locali e regionali a considerare la lotta contro il razzismo una priorità costante nell'ambito del loro programma politico.

Graz, 9 novembre 1998.

Parere del Comitato delle regioni in merito alla «Comunicazione della Commissione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» e alla «Raccomandazione della Commissione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo»

(1999/C 198/11)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste la «Comunicazione della Commissione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» e la «Raccomandazione della Commissione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo» del 30 marzo 1998;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 15 luglio 1998, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, quarto comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di predisporre il parere sul tema e di incaricare la Commissione 5 «Politica sociale, sanità pubblica, protezione dei consumatori, ricerca, turismo» della preparazione di detto documento;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 5 il 26 gennaio 1999 (CdR 441/98 riv.) (relatore: von Plottnitz),

ha adottato il 10 marzo 1999, nel corso della 28^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

Richiamandosi alle consultazioni relative al «Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato unico»⁽¹⁾ e al piano d'azione che ha fatto seguito a questo⁽²⁾, la Commissione ha ora presentato una Comunicazione sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo nonché una raccomandazione riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.

1.1. La Commissione constata che l'acquis comunitario relativo alla tutela dei consumatori si è ampliato sensibilmente con l'adozione di testi legislativi in materia e che oltre a ciò gli Stati membri hanno emanato una serie estremamente variegata di normative — sia nei settori armonizzati che in quelli che non lo sono ancora — volte ad attribuire diritti specifici ai consumatori.

1.2. Tuttavia a fronte di ciò la Commissione constata carenze nell'intera Comunità sul piano dell'effettiva possibilità di esercitare efficacemente i diritti esistenti. Secondo la Commissione il consumatore che volesse far valere i propri diritti per via giudiziale si troverebbe di fronte ai seguenti ostacoli:

- l'addebitamento dei costi della consultazione giuridica, del ricorso al tribunale e della consultazione di esperti;
- la durata delle procedure giudiziarie;
- le barriere di ordine psicologico dovute alla complessità di procedure prettamente formalizzate ed alle difficoltà di comprensione che ne derivano.

1.3. Inoltre la Commissione constata che questi problemi, già presenti a livello nazionale, sono riscontrabili in misura ancora maggiore nel caso di controversie che assumono una dimensione internazionale e che in generale la durata e i costi della procedura giudiziaria sono sproporzionati rispetto al valore economico della controversia, con la conseguenza che numerosi consumatori rinunciano a far valere i propri diritti per via giudiziale.

2. Possibilità di soluzione

Come possibili soluzioni sono dibattute tre vie, compatibili tra loro:

- la semplificazione e il miglioramento delle procedure giudiziarie;
- l'ottimizzazione della comunicazione tra professionisti e consumatori e
- la creazione di procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie in materia di consumo.

2.1. Avendo constatato le disparità esistenti tra le possibilità già offerte dalla maggioranza degli Stati membri per ricorrere a procedure giudiziarie semplificate (perlomeno per le controversie di minore importanza), la Commissione orienta la propria proposta verso l'ambito della risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Ciò va accolto positivamente in quanto risponde alle esigenze di agevolare l'accesso dei consumatori alla giustizia e di migliorare la comunicazione tra professionisti e consumatori senza interferire in strutture procedurali nazionali consolidate.

⁽¹⁾ COM(93)576 def. del 16.11.1993.

⁽²⁾ COM(96)13 def. del 14.2.1996.

2.2. Riguardo alla possibilità di creare procedure extragiudiziali, la Commissione constata che oggi in Europa esistono numerosi «metodi extragiudiziali» specificamente destinati alla risoluzione delle controversie in materia di consumo. In alcuni casi si tratta di procedure complementari o preliminari rispetto a quelle giudiziarie, come la mediazione o la conciliazione, ma in altri casi di meccanismi alternativi, che per esempio assumono la forma della procedura arbitrale.

2.2.1. La Commissione rileva altresì che anche le procedure extragiudiziali dovrebbero offrire un livello minimo di determinate garanzie, non solo per assicurare una corretta amministrazione della giustizia ma anche e soprattutto per aumentare la fiducia dei consumatori in questi sistemi.

2.3. Pertanto nella Comunicazione la Commissione propone due iniziative volte a migliorare la situazione attuale (tra l'altro poco chiara per i cittadini) in materia di accesso dei consumatori alla giustizia:

2.3.1. In primo luogo, con l'introduzione di un «formulario europeo di reclamo del consumatore» valido anche a livello transnazionale, la Commissione intende migliorare il dialogo iniziale tra consumatore e professionista in modo da risolvere amichevolmente la controversia sul nascere.

Per i casi in cui ciò non risolva il problema, la Commissione ipotizza l'impiego del formulario in un secondo tempo per avviare una procedura extragiudiziale, eventualmente tramite il semplice deposito di tale documento. Il formulario, redatto sulla base di consultazioni preliminari con gli Stati membri, deve guidare il consumatore aiutandolo ad esprimere la sua domanda in modo più mirato. È inizialmente concepito come progetto pilota di durata biennale.

2.3.2. In secondo luogo, nella Raccomandazione la Commissione intende sancire i principi applicabili al funzionamento degli organi preposti alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo.

La Raccomandazione si riferisce esclusivamente a quelle procedure che, indipendentemente dalla loro denominazione, sono caratterizzate dall'interposizione di un terzo tendente ad individuare soluzioni alla controversia vincolanti per le parti.

In questo ambito la Commissione enuncia essenzialmente i seguenti principi di fondo:

2.3.2.1. Il principio dell'indipendenza dell'organo preposto a comporre la controversia (che va garantita, tra l'altro, dalla sua competenza professionale, da un mandato di durata sufficiente e dall'assenza di legami personali tra la persona designata e le parti in causa).

2.3.2.2. Il principio della trasparenza della procedura (che va garantita, tra l'altro, mediante l'obbligo di comunicare informazioni sulla competenza territoriale e di merito dell'organo responsabile per la risoluzione extragiudiziale delle controversie, sulle norme procedurali da osservare, sul costo della procedura e sul valore giuridico della decisione nonché mediante la pubblicazione di relazioni periodiche sulle decisioni adottate).

2.3.2.3. Il principio del contraddittorio.

2.3.2.4. Il principio di efficacia (che va garantita, tra l'altro, dal carattere puramente facoltativo del ricorso ad un rappresentante in giudizio, dalla gratuità della procedura oppure da una politica di costi moderati, dalla rapidità di svolgimento della procedura nonché dall'attribuzione di ampi poteri di conduzione del processo all'organo competente a comporre la controversia).

2.3.2.5. Il principio di legalità (che va garantita, tra l'altro, mediante il rispetto delle disposizioni imperative di tutela dello Stato in cui ha sede l'organo nonché l'obbligo di motivare la decisione).

Il Comitato considera necessario aggiungere che l'organo extragiudiziale, a patto che gli interessati siano d'accordo, può decidere non solo nel pieno rispetto della legge e del diritto, ma anche in base all'equità.

2.3.2.6. Il principio di libertà (che va garantita, tra l'altro, con il mantenimento della possibilità di adire le vie legali anche nel caso in cui il consumatore si sia impegnato in senso opposto prima dell'insorgere della controversia).

2.3.2.7. Il principio della rappresentanza da parte di terzi in ogni fase della procedura.

3. Osservazioni generali

3.1. *L'importanza della tutela del consumatore per i cittadini del mercato unico*

3.1.1. In linea con la posizione assunta dalla Commissione secondo cui sulla questione della tutela del consumatore si gioca la «credibilità della costruzione europea», nel parere del 17 maggio 1994⁽¹⁾ sul Libro verde «L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico» il Comitato sottolineava che il mercato unico sarà in grado di funzionare appieno solo se il cittadino europeo riporrà in esso fiducia sufficiente, nella consapevolezza che eventuali problemi potranno trovare soluzione grazie ad un regime per la risoluzione rapida ed efficace delle controversie.

Il Comitato sosteneva inoltre che la tutela del consumatore nel mercato interno aveva assunto una nuova dimensione «comunitaria», in particolare nel caso di controversie con effetti transnazionali. Per questi motivi, e data l'incertezza circa la sufficienza della tutela concessa ai diritti del consumatore, il Comitato chiedeva alla Commissione di dare priorità ai problemi dell'accesso del consumatore alla giustizia e della risoluzione delle controversie e inoltre di sfruttare appieno le nuove possibilità offerte dall'articolo 129 A del Trattato CE.

⁽¹⁾ CdR 47/94 — GU C 217 del 6.8.1994, pag. 29.

3.1.2. In questo contesto va segnalato che sia il Trattato di Maastricht che — di nuovo — il Trattato di Amsterdam (cfr. il nuovo art. 153) hanno impresso un notevole slancio alla tutela dei consumatori in direzione del raggiungimento o del mantenimento di un livello elevato.

3.1.3. Il mercato unico ha arrecato benefici ai consumatori e soprattutto ai professionisti, con grande soddisfazione di tutti. A parere del Comitato, i consumatori del mercato interno devono poter contare su una procedura extragiudiziale di risoluzione delle controversie sostanzialmente uniforme. È inoltre necessario che i consumatori nonché le loro associazioni ed organizzazioni conoscano meglio le possibilità per agire a livello sia giudiziale, sia extragiudiziale. Sarebbe utile, d'altro canto, concepire l'adesione delle imprese ai sistemi extragiudiziali di risoluzione delle controversie come sinonimo di qualità dei servizi da loro offerti.

3.2. *Verifica alla luce dell'articolo 3 B, secondo e terzo comma del Trattato CE*

Tra l'altro, anche sotto il profilo della salvaguardia delle competenze dei Comuni e delle Regioni, sia il «formulario europeo di reclamo del consumatore» che i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale vanno sottoposti a verifica alla luce del secondo e terzo comma dell'articolo 3 B (principio di sussidiarietà e principio di proporzionalità) del Trattato che istituisce la Comunità europea.

3.2.1. Il Comitato condivide l'approccio scelto dalla Commissione, che prevede la realizzazione delle misure proposte su base volontaria e in particolare sotto forma di progetti pilota di durata biennale.

3.2.2. Il Comitato è dell'idea che, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni (basti citare a titolo di esempio la direttiva del 19 maggio 1998 relativa alle azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori o la proposta di direttiva sull'acquisto e sulle garanzie relative ai beni di consumo⁽¹⁾), l'acquis comunitario in questo campo non è ancora abbastanza sviluppato da poter presupporre un livello di tutela dei consumatori approssimativamente uguale in tutti gli Stati membri. Peraltro il Comitato ribadisce il giudizio già espresso a proposito del «Libro verde», ossia che le divergenze tra le normative nazionali rispecchiano anche la ricca diversità culturale delle rispettive tradizioni nazionali e regionali, una diversità che per principio occorre salvaguardare.

3.2.3. In base a tali premesse va accolto con assoluto favore l'intento di fondo della Commissione, che consiste nel porre in rilievo e nel promuovere in modo duraturo, mediante la Comunicazione in esame, le possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie, a maggior ragione perché, anche secondo il Comitato, in un numero significativo di controversie nazionali e soprattutto transnazionali sia i costi

che i tempi procedurali del procedimento giudiziario non sono più proporzionali al valore dell'oggetto della disputa. Per di più i meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie sono tendenzialmente più adatti a rispondere in modo flessibile alla particolare configurazione di ogni singolo caso e quindi, in ultima analisi, a migliorare il grado di accettazione degli interessati, come dimostrano palesemente, ad esempio, i successi della giurisdizione arbitrale commerciale internazionale. Tali meccanismi consentono inoltre di prendere in considerazione particolari condizioni locali e regionali, per esempio la struttura dell'offerta o della domanda per determinati tipi di merci o servizi.

3.2.4. Il potenziamento della risoluzione extragiudiziale delle controversie proposto dalla Commissione coincide tra l'altro con riflessioni compiute negli Stati membri o con regimi procedurali già esistenti.

Per esempio, in paesi scandinavi come la Danimarca, la Svezia e la Finlandia la maggior parte delle controversie in materia di consumo viene trattata nell'ambito dei cosiddetti «comitati per i reclami dei consumatori», che hanno lo status di autorità amministrativa e prendono decisioni mediante una procedura scritta i cui dettagli sono definiti per legge.

La situazione del Belgio e dei Paesi Bassi è caratterizzata dall'istituzione delle cosiddette «commissioni per il contenzioso»; anche queste trattano i casi prevalentemente in forma scritta e formulano pareri aventi effetto vincolante per le parti che si siano sottoposte alla procedura.

Nel Regno Unito e in Irlanda invece esistono i cosiddetti «ombudsmen privati» per determinati rami dell'economia, che fungono da arbitri delle controversie — tra l'altro — nel settore bancario ed assicurativo e devono soddisfare requisiti minimi.

In Spagna è in vigore dal 1993 una procedura arbitrale speciale per i problemi dei consumatori («sistema arbitral del consumo»), la quale prevede che le decisioni, a carattere vincolante, siano prese da organismi arbitrali presieduti da un rappresentante dell'amministrazione e per il resto a composizione paritetica.

In Francia, per cause di valore inferiore a 13 000 FF, esiste la possibilità di presentare un reclamo con procedura semplificata presso il «tribunal d'instance» impiegando un formulario standard.

In Germania gli organismi di arbitrato e di conciliazione esistenti nel settore commerciale e industriale sono sorti per iniziativa delle associazioni professionali interessate, talvolta anche in collaborazione con i corrispondenti organi delle associazioni di consumatori. Tali organismi rientrano nelle seguenti tipologie: organismi con mandato legale di intermediazione (es.: camere dell'artigianato), associazioni professionali di tutela degli interessi tipici della categoria (es.: organismi arbitrali del settore automobilistico), organismi di tutela del consumatore che offrono intermediazione e consulenza (es.: consulenza al consumatore in caso di difetti del prodotto) nonché organismi fondati sulla partecipazione delle associazioni di tutela delle due parti in causa (es.: conciliazione di controversie in materia locativa).

⁽¹⁾ COM(95) 520 def.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il formulario europeo di reclamo per il consumatore

4.1.1. Dato che il formulario unico è stato proposto dalla Commissione nell'intento di consentire al consumatore di esprimere la propria domanda in modo più mirato e quindi di contribuire alla risoluzione amichevole della controversia per mezzo di un dialogo costruttivo, il Comitato ritiene positivo che la Commissione, a differenza di quanto aveva proposto ancora nel piano d'azione, si astenga ora dal disporre l'impiego di stampati standard anche per l'avvio della procedura giudiziaria che si rende necessaria in caso di mancata reazione della controparte. Vanno accolte con favore le opzioni di limitare il campo di applicazione del formulario all'avvio di una procedura extragiudiziale oppure di lasciare che sia l'interessato a decidere a sua discrezione se la controversia possa essere risolta impiegando il formulario.

4.1.2. Peraltro occorre anche tener presente che le controversie in materia di consumo si configurano come una materia complessa, nell'ambito della quale può essere difficile determinare se nel singolo caso sia opportuno ricorrere a formule che descrivono in maniera schematica i fatti o le domande del consumatore.

Un esame più attento della configurazione del formulario rivela inoltre che gli elenchi delle risposte possibili sono tali da indurre a selezionarne più di una; per esempio, nella sezione «I. Problemi incontrati» è il caso delle risposte 5,6,7,26 e 27 riguardanti la corretta esecuzione del contratto, oppure nella sezione «III. Domanda del consumatore» è il caso dei punti 36, 39 e 45 (correzione della valutazione dei danni). A giudizio del Comitato in casi del genere non si può escludere a priori che chi intende presentare il reclamo sia in preda all'incertezza, tanto più se non ha esperienza in materia economica e/o giuridica. Ciò vale a maggior ragione in quanto le «Istruzioni da seguire» nella compilazione del formulario ricordano anche l'esigenza di rispettare le norme vigenti in materia di prescrizione: questa segnalazione, pur essendo di per sé necessaria a scopo di avvertimento e quindi benvenuta, può indurre l'utilizzatore a ricorrere già in questa fase a un consulente giuridico competente in materia, in particolare nel caso di controversie transnazionali nelle quali va risolto anche il problema del diritto sostanziale applicabile al caso specifico. Tale ricorso servirebbe, in primo luogo, a prevenire in partenza il rischio della prescrizione dei propri diritti — nella Repubblica federale di Germania, ad esempio, l'articolo 477 del Codice civile (Bürgerliches Gesetzbuch) impone un termine di 6 mesi dopo la consegna della merce. In secondo luogo servirebbe a valutare, alla luce della situazione di diritto, la convenienza di una soluzione o di un compromesso eventualmente proposti dalla controparte. Sarebbe auspicabile che le associazioni nazionali o territoriali di tutela del consumatore che forniscono i formulari di reclamo offrissero al tempo stesso il servizio di consulenza giuridica necessario a compilarli.

4.1.3. Pertanto, nel contesto descritto, il Comitato appoggia espressamente la fase sperimentale biennale prevista, in modo che l'impiego del formulario, sulla scorta delle nozioni e dei giudizi acquisiti con tale esperienza, possa essere valutato sotto il profilo dell'utilità e dell'impatto. In tale sede andranno poi

presi in considerazione anche i progressi conseguiti sul piano del ravvicinamento del diritto sostanziale, ad esempio nella forma descritta nella già citata proposta di direttiva sull'acquisto dei beni di consumo e sulle garanzie applicabili a tali beni. D'altro canto il formulario non consente al consumatore di proporre al professionista una risoluzione extragiudiziale della controversia in via sussidiaria alla risoluzione amichevole.

4.2. I principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo

4.2.1. Partendo dal presupposto che, per poter assolvere la propria funzione, un sistema di conciliazione extragiudiziale delle controversie valido per l'intero mercato unico deve presentare una struttura omogenea perlomeno nell'impostazione, il Comitato sostiene energicamente la proposta della Commissione di semplificare o di ravvicinare le procedure extragiudiziali mediante la definizione a livello europeo di requisiti minimi certi. In linea di massima la determinazione di principi comuni applicabili alla risoluzione extragiudiziale delle controversie e agli organi preposti ad attuare le relative procedure va vista con favore, in quanto contribuisce positivamente all'instaurazione in ambito comunitario di un contesto favorevole alla risoluzione delle vertenze coinvolgenti i consumatori. Ciò è tanto più vero in quanto le possibilità offerte non sono dirette a sbarrare né ad ostacolare l'accesso del consumatore ai tribunali.

4.2.2. Anche il Comitato parte dal principio che l'indipendenza degli organi preposti alla risoluzione extragiudiziale delle controversie dovrebbe essere una condizione imprescindibile. Sotto questo aspetto sarebbe opportuno scegliere gli organi extragiudiziali in base al principio della partecipazione, escludendo i meccanismi «settoriali» di conciliazione nei quali tale principio non viene rispettato. Pertanto, anche ai fini dell'accettazione della decisione presa, il Comitato ritiene indispensabile che gli organi arbitrali e di conciliazione siano composti da esponenti dei tre principali protagonisti del mercato (associazioni di consumatori, organizzazioni di imprenditori e amministrazione) e che siano presieduti da una persona indipendente avente una formazione giuridica. Inoltre, per garantire — soprattutto al consumatore — che il principio di libertà sia rispettato in misura sufficiente, nell'attuazione delle raccomandazioni occorre fare in modo che l'interessato disponga di un lasso di tempo adeguato per poter esaminare a fondo l'esito della conciliazione.

4.2.3. A giudizio del Comitato i futuri interventi non possono assolutamente puntare ad eliminare i meccanismi di composizione delle controversie vigenti nei diversi Stati membri e a sostituirli con nuovi istituti uniformi. Gli standard minimi raccomandati dovrebbero invece servire a qualificare ulteriormente gli organi già esistenti nelle Regioni e nei Comuni per la composizione extragiudiziale delle controversie nel senso delle proposte della Commissione europea e nella misura necessaria caso per caso. A parere del Comitato è questo il modo più rapido per garantire che le particolarità locali e regionali continuino anche in futuro a ricevere la considerazione che meritano e che le risorse a disposizione siano sfruttate nel modo più efficiente nell'interesse dei consumatori.

In particolare, non dovrebbero essere intaccati gli ambiti di competenza degli uffici statali o comunali di consulenza legale che già esistono ed operano con successo, quali ad esempio gli uffici pubblici di informazione e comparazione giuridica di Amburgo e di Brema.

4.2.4. Infine, in questo contesto va accolto con favore l'impegno della Commissione europea per la costituzione di una banca dati centrale ad uso di questi organi, nell'interesse di una maggiore trasparenza e del massimo grado di diffusione dei meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

A questo proposito il Comitato suppone che in futuro i dati raccolti in tali banche debbano permettere, rispettando una delle misure per l'applicazione del principio di trasparenza stabilito dalla Commissione e ricercando l'uniformità di tali procedure nell'UE, di diffondere e di far conoscere le norme procedurali applicabili agli organi incaricati della risoluzione extragiudiziale delle controversie nonché le decisioni prese dagli stessi, salvaguardando la privacy delle parti coinvolte. Tali dati potranno essere messi a disposizione degli Stati membri con il sostegno finanziario della Comunità.

4.2.5. Inoltre il Comitato ritiene necessario che in futuro si raccomandino il coinvolgimento delle associazioni di consumatori che difendono un interesse collettivo — di qualunque livello territoriale — nei meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, non solo per rappresentare il singolo consumatore ma anche per difendere gli interessi individuali di intere categorie di consumatori interessate da rapporti di consumo identici all'interno del mercato unico europeo.

Bruxelles, 10 marzo 1999.

5. Conclusioni

5.1. Il Comitato si compiace della proposta della Commissione riguardante la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo e si associa al proposito della Commissione di dare a quest'iniziativa, in un primo tempo, la forma di un progetto pilota biennale.

5.2. L'introduzione di una procedura per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico, oltre a contribuire alla trasparenza dei diritti acquisiti dai cittadini nel mercato unico stesso, sembra idonea a migliorare il grado di accettazione dell'integrazione europea.

5.3. Inoltre, il Comitato sostiene che anche in futuro la finalità delle iniziative volte a favorire l'accesso del consumatore alla giustizia non dovrebbe essere la sostituzione dei meccanismi di risoluzione delle controversie consolidati negli Stati membri con nuovi istituti europei. Sembra piuttosto auspicabile riqualificare gli istituti esistenti in modo da conformarli agli standard minimi europei stabiliti o da stabilire.

5.4. In conclusione, il Comitato è del parere che le proposte sulla risoluzione extragiudiziale delle controversie contenute nella Comunicazione della Commissione in esame meritino un'adeguata promozione anche dal punto di vista finanziario. A tale proposito il Comitato accoglie con favore il fatto che nel dicembre 1998 sia stata adottata la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un quadro generale per le attività comunitarie in favore dei consumatori, che prevede tra l'altro un sostegno finanziario per le politiche perseguite dagli Stati membri a tutela dei consumatori. Sarebbe auspicabile una rapida attuazione delle politiche in materia.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni in merito:

- alla «Comunicazione della Commissione relativa al problema della violenza contro i bambini, i giovani e le donne», e
- alla «Proposta modificata di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario (il programma Daphne) (2000-2004) sulle misure dirette a prevenire la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne»

(1999/C 198/12)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la «Comunicazione della Commissione relativa al problema della violenza contro i bambini, i giovani e le donne» e la «Proposta modificata di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ad un programma d'azione comunitario (il programma Daphne) (2000-2004) sulle misure dirette a prevenire la violenza contro i bambini, gli adolescenti e le donne» [COM(1998) 335 def. — 98/0192 (CNS) e COM(1999) 82 def. — 98/0192 (COD)]⁽¹⁾;

vista la decisione della Commissione europea del 18 febbraio 1999 di consultare il Comitato delle regioni su tale argomento, conformemente al disposto dell'articolo 129 del Trattato che istituisce la Comunità europea;

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza del 16 settembre 1998 di assegnare la preparazione del parere alla Commissione 7 «Istruzione, formazione professionale, cultura, gioventù, sport, diritti dei cittadini»;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 7 il 10 marzo 1999 (CdR 300/98 riv. 1) (relatrici Onkelinx e Van den Brink);

viste le raccomandazioni a favore di azioni degli enti locali e regionali in tutta l'UE per lottare contro la violenza contro i bambini, formulate nel corso del seminario sulla cooperazione locale e regionale per la protezione dei bambini contro la violenza, svoltosi a Bruxelles il 4 dicembre 1998, organizzato dalla Commissione 7 in cooperazione con la National Society for the Prevention of Cruelty to Children (UK) e la Irish Society for Prevention of Cruelty to Children (con il sostegno dell'iniziativa Daphne),

ha adottato all'unanimità l'11 marzo 1999, nel corso della 28ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione**1.1. La violenza contro i bambini ed i giovani**

1.1.1. La violenza nei confronti dei bambini e dei giovani rappresenta una vera e propria piaga sociale, diffusa purtroppo in tutti gli strati della società a prescindere dal livello di sviluppo socioeconomico e culturale.

1.1.2. Per maltrattamento infantile si intende qualunque azione o omissione da parte di individui, istituzioni o della società nel suo complesso; sono inoltre comprese tutte le situazioni derivanti da queste azioni, o dalla loro assenza, che privino i fanciulli e le fanciulle della loro libertà o dei diritti naturali e/o che ne impediscano lo sviluppo ottimale.

1.1.3. Si è tuttavia constatato che le condizioni socioeconomiche o uno status sociale mediocri, la disgregazione della famiglia, o l'emarginazione sociale, nonché i problemi legati

all'alcolismo e alla tossicodipendenza, sono fattori che aumentano considerevolmente il rischio dell'insorgere della violenza, e di conseguenza la vulnerabilità dei minori. Tale violenza può manifestarsi con maltrattamenti di ordine sia fisico, che sessuale o psicologico, come pure con forme di sfruttamento dei minori o di abbandono dei minori e dei neonati. Questi fenomeni esistono su scala mondiale, e dunque anche in Europa. Inoltre, il CdR sottolinea in particolare l'importanza di potenziare la ricerca sull'impatto della tossicodipendenza e dell'alcolismo sull'ambiente familiare.

1.1.4. Quando si parla di violenza contro i minori non si può ignorare il grave problema costituito dalle reti che si servono di Internet per scopi di pornografia infantile. È evidente in proposito che Internet, data la sua struttura decentrata e la sua portata mondiale, può agevolare la costituzione e lo sviluppo di simili reti.

1.1.5. D'altra parte, il carattere aperto di Internet può anche consentire di identificare ed arrestare le persone implicate in questo tipo di reti, come è stato recentemente dimostrato dalla vasta operazione internazionale che ha portato allo

⁽¹⁾ GUC 259 del 18.8.1998, pag. 2; GUC 89 del 30.4.1998, pag. 42.

smantellamento della rete denominata «Wonderland». In ogni caso, pur essendo coscienti della gravità degli atti compiuti dalle reti di pedofili su Internet, è opportuno non concentrare l'attenzione esclusivamente su questo problema, poiché da un lato esso rappresenta solo uno dei molteplici aspetti della violenza nei confronti dei minori, e dall'altro i comportamenti illeciti in rete non costituiscono che una minima parte del traffico su Internet.

1.1.6. Sebbene lo sfruttamento sessuale dei minori, come pure la violenza urbana, ed in particolare nelle scuole, attirino maggiormente l'attenzione dell'opinione pubblica, va ricordato che la maggior parte degli atti di violenza, abbandono e maltrattamento si constatano più spesso nel contesto familiare. Nell'ambito delle loro competenze specifiche, alcuni enti locali e regionali possono essere indotti a prendere misure specifiche per la tutela dei minori: collocamento in famiglie d'accoglienza o istituti specializzati, assistenza a famiglie in difficoltà, aiuti di tipo finanziario ecc.

1.1.7. È inoltre noto che i minori vittime di abusi e maltrattamenti rischiano a loro volta di diventare violenti o autori di maltrattamenti.

1.1.8. Qualunque atto di violenza ha un impatto non solo sulla vittima ma anche sulla sua famiglia e su tutta la società. Gli atti di violenza rivolti contro i bambini, vissuti all'interno della famiglia o diffusi dai mezzi di comunicazione lasciano sempre danni fisici, affettivi e mentali che richiedono assistenza medica, psicologica e sociale.

1.1.9. Le considerazioni che precedono meritano un'attenzione particolare e un riorientamento delle azioni e delle iniziative che l'Unione europea deve intraprendere.

1.1.10. È impossibile valutare il costo reale degli effetti della violenza per la società. È tuttavia evidente che gli Stati membri dell'Unione destinano stanziamenti considerevoli al trattamento medico, al sostegno psicologico e sociale ed alle conseguenze giudiziarie di questa piaga.

1.1.11. Sebbene l'aspetto finanziario non sia trascurabile, quello umano deve rimanere prioritario per tutti, e in tal senso va sostenuta qualunque azione mirata a ridurre i rischi ed a prevenire gli atti di violenza, abbandono e maltrattamento nei confronti dei minori. Va sottolineato in tale contesto l'importante ruolo svolto da alcuni enti locali e regionali nel settore della protezione della madre e del bambino e dell'assistenza sociale all'infanzia. Tali enti hanno infatti particolari responsabilità in materia di prevenzione medico-sociale, specialmente per quanto riguarda i maltrattamenti nei confronti dei minori.

1.1.12. In proposito il Comitato sottolinea il valore delle campagne educative per la sicurezza dei bambini nelle scuole e anche nelle attività extrascolastiche.

1.2. *Contesto internazionale ed europeo*

1.2.1. La necessità di un'azione concertata su scala mondiale per difendere i diritti dell'uomo e mettere fine alla violenza è riconosciuta da molto tempo, a diversi livelli e in diversi modi.

1.2.2. A livello internazionale, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, la Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo, che sancisce all'articolo 19 il diritto dei minori di diciotto anni alla protezione «da qualunque forma di violenza fisica e psichica, lesioni e abusi», il Vertice mondiale sull'infanzia del 1990, la Dichiarazione di Stoccolma del 1996 ed il Programma di azione adottati dal primo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali costituiscono una pietra miliare, nonché la base, degli attuali interventi in questo ambito su scala nazionale ed internazionale.

1.2.3. A livello europeo, la Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosce il diritto di tutti, compresi donne e bambini, a non essere «sottoposti [...] a un trattamento disumano o degradante».

1.2.4. D'altronde il vertice delle Repubbliche baltiche tenutosi a Riga nel 1998 sostiene e associa i suoi Stati membri alle azioni comuni condotte in ambito comunitario per la lotta contro la tratta degli esseri umani e contro qualunque tipo di sfruttamento dei bambini.

1.3. *Le risposte dell'Unione europea*

1.3.1. Nella lotta alla violenza, il ruolo dell'Unione, dei suoi Stati membri e delle sue istituzioni è fondamentale.

1.3.2. Pur rispettando il principio di sussidiarietà e di complementarità, è indispensabile rafforzare e sviluppare l'azione comunitaria in questo settore.

1.3.3. Su invito del Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno già preso delle misure, in particolare nel campo dell'istruzione, dei servizi audiovisivi e delle nuove tecnologie. Nel maggio 1998 inoltre il Consiglio ha adottato una raccomandazione sulla protezione dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione, ed è in fase di adozione un piano d'azione mirato a promuovere un uso sicuro di Internet.

1.4. *La violenza nei confronti delle donne*

1.4.1. Alle soglie del 2000 la violenza contro le donne è ancora un fenomeno di portata mondiale. Almeno una volta nella vita una donna su due ha a che fare con una violenza di tipo sessuale che, come indicato di seguito, può assumere molte forme. È deplorabile che continui ad essere necessario elaborare programmi contro la violenza sessuale, nonostante l'attenzione rivolta al fenomeno e l'impegno profuso. L'importanza di tali programmi rimane incontestata.

1.4.2. Per violenza contro le donne si intende qualunque tipo di violenza perpetrata sulle donne in base alla differenza fra i sessi.

1.4.3. In tale concetto è compresa la violenza sessuale, la cui definizione è la seguente⁽¹⁾: qualunque interazione in cui una persona venga costretta a sopportare un contatto sessuale o a eseguire o subire atti sessuali. Rientrano in questa definizione l'istigazione alla prostituzione e la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale.

1.4.4. Alla sfera della violenza sessuale appartiene la violenza domestica, la cui definizione è la seguente: minaccia con effettivo uso di violenza fisica o psicologica fra le pareti domestiche da parte dell'uomo contro la propria partner (o l'ex partner)⁽²⁾.

1.4.5. Si condivide l'opinione secondo cui, all'interno del mondo femminile, alcuni gruppi svantaggiati come portatrici di handicap, appartenenti a minoranze, immigrate e detenute corrono un rischio maggiore di subire violenza.

1.4.6. La violenza sessuale contro le donne determina una sofferenza e un danno alle persone, e per di più risulta costosa per la società. Secondo una ricerca olandese i costi delle violenze domestiche gravi o molto gravi, che coinvolgono circa 50 000 donne, ammontano a 332,6 milioni di fiorini l'anno. Rientrano in questa cifra: i costi giudiziari e di polizia, le spese mediche, l'assistenza psicologica e sociale e i costi legati all'erogazione di sussidi⁽³⁾. La prevenzione e la tempestiva segnalazione degli episodi di violenza contro i bambini e le donne sono necessarie e possibili. Un presupposto importante è la costituzione di un centro di accoglienza alla portata di tutti, ed il cui accesso va garantito a tutte le donne, indipendentemente dalla loro etnia, cultura o nazionalità, comunitaria o meno.

1.4.7. Un'altra condizione è che i funzionari pubblici in stretto contatto con i cittadini, come il personale dei servizi sociali di base, siano competenti per riconoscere tempestivamente i segnali rivelatori della violenza dentro e fuori la famiglia.

1.4.8. Negli ultimi tempi sono state effettuate delle ricerche a livello nazionale, fra l'altro in Inghilterra e nei Paesi Bassi, sulla forma e le proporzioni che assume la violenza contro le donne. Una delle conclusioni della ricerca è che la violenza occulta costituisce una parte considerevole dell'insieme del fenomeno⁽⁴⁾. La violenza contro le donne ha luogo soprattutto in casa, e sfugge dunque a qualunque controllo. I colpevoli sono spesso conoscenti della vittima, e ciò influenza la sua disponibilità a sporgere denuncia. Dalle indagini effettuate presso le vittime risulta che la violenza contro le donne ed i bambini è, proporzionalmente, il crimine più frequente. Tali crimini non figurano nelle statistiche sulla criminalità.

⁽¹⁾ Cfr. Bolan, 1988.

⁽²⁾ J. Korf et al. «Economische kosten van thuisgeweld tegen vrouwen» (Costi economici della violenza domestica contro le donne). Stichting Vrouwenopvang (Fondazione per l'accoglienza delle donne) Utrecht, 1997.

⁽³⁾ J. Korf et al. «Economische kosten van thuisgeweld tegen vrouwen» (Costi economici della violenza domestica contro le donne). Stichting Vrouwenopvang (Fondazione per l'accoglienza delle donne) Utrecht, 1997, pag. 71 e segg.

⁽⁴⁾ T. van Dijk et al. «Huiselijk Geweld, aard, omvang en hulpverlening», ministerie van Justitie, 1997 (La violenza fra le pareti domestiche, tipo, diffusione e assistenza. Ministero di giustizia, 1997).

1.5. Contesto internazionale e europeo

1.5.1. Oltre alle Dichiarazioni ed alle Convenzioni citate come contesto in cui inserire il programma Daphne, il Comitato desidera richiamare l'attenzione su due Convenzioni internazionali che si riferiscono esplicitamente alla parità fra uomini e donne. La Convenzione ONU contro la discriminazione delle donne tratta nei particolari la violenza sessuale. Il testo contiene raccomandazioni intese ad attuare norme giuridiche adeguate e politiche specifiche, nonché a contrastare abitudini che fanno persistere la violenza contro le donne. Occorre prevedere anche disposizioni per le vittime, e le misure non devono riguardare solo le autorità ma anche gli individui, gli organismi e le imprese⁽⁵⁾.

1.5.2. Tra le disposizioni del Trattato di Amsterdam si afferma che la parità di trattamento tra uomini e donne è uno dei principi fondamentali della Comunità europea⁽⁶⁾.

1.5.3. Con tale affermazione il Trattato si dichiara implicitamente contrario alle conseguenze della discriminazione, come la violenza nei confronti delle donne, basata sulla differenza fra i sessi. Ci si prefigge di attuare il Trattato non solo attraverso la legislazione ma anche attraverso programmi d'azione, e il programma Daphne rappresenta l'attuazione di un programma d'azione concernente la violenza contro i minori, contro i giovani e le donne. Quanto al contenuto, il programma si riallaccia alle disposizioni della Convenzione ONU ed al principio di «parità fra uomini e donne» menzionato nel Trattato di Amsterdam.

1.6. La risposta dell'Unione europea

1.6.1. In passato il Parlamento europeo ha ripetutamente preso posizione in merito a temi relativi alla violenza sessuale. Il Comitato ritiene che il Consiglio e la Commissione possano esercitare una politica attiva e visibile, mirata ad influenzare la legislazione nazionale e a definire le priorità nelle fasi preliminari delle indagini giudiziarie, in modo da bandire la violenza sessuale e contemporaneamente incrementare la sicurezza delle donne. Di conseguenza il programma Daphne costituisce uno strumento proficuo di lotta contro la violenza sessuale. Allo scopo di sostenere la politica di lotta alla violenza contro le donne a livello regionale e locale, è opportuno che al momento di definire gli obiettivi e di attuare il programma si tenga conto delle osservazioni del Comitato.

⁽⁵⁾ Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997 (Il Trattato sulle donne nei Paesi Bassi, 1997, relazione della commissione Groenman, VUGA, Den Haag 1997, pag. 125).

⁽⁶⁾ R. Keith, EU equality policies post-Amsterdam, European Information Service Issue 191, July 1998 (Le politiche dell'equità del dopo Amsterdam, Servizio europeo per l'informazione, Numero 191, luglio 1998).

2. Osservazioni specifiche

Creazione del programma Daphne

2.1. Obiettivi del programma

2.1.1. L'iniziativa Daphne è stata iscritta nel bilancio 1997 del Parlamento europeo allo scopo di finanziare azioni di lotta contro la violenza esercitata in particolare contro i bambini, i giovani e le donne.

2.1.2. Il Comitato ritiene che la lotta a questo tipo di violenza richieda innanzitutto un'attività a stretto contatto con i soggetti coinvolti e risposte adeguate alla diversità socioculturale presente nei vari paesi dell'Unione europea. Grazie alla loro conoscenza delle realtà locali, gli enti locali e regionali partecipano attivamente a questa missione, sia in ambiente rurale che nelle zone urbane.

2.1.3. È dunque evidente che le azioni vanno intraprese a livello locale e regionale; il valore aggiunto che l'Unione europea può apportare in questo contesto si colloca sul piano del coordinamento, della cooperazione e dello scambio di informazioni fra le diverse attività, in modo che gli operatori in campo e i pubblici poteri possano trarre beneficio dalle diverse esperienze accumulate, pur perseguendo l'obiettivo comune del programma. È opportuno associare gli enti regionali e locali alle azioni che verranno intraprese nel quadro del programma Daphne, poiché tali enti dispongono di un'esperienza quotidiana nel settore della protezione dei minori.

2.1.4. Il Comitato sottolinea altresì la necessità che le linee d'azione del programma Daphne vadano promosse e realizzate in collaborazione con gli enti regionali e con gli enti locali, che rappresentano le istituzioni più vicine ai cittadini e che già in larga misura promuovono azioni e servizi di prevenzione del disagio delle famiglie e dei soggetti deboli delle collettività.

2.1.5. Il programma in esame s'iscrive dunque in quest'ottica, poiché il suo obiettivo principale è quello di assistere ed incoraggiare le ONG e le associazioni di volontariato attive nella lotta contro la violenza. Il Comitato ritiene effettivamente che l'esperienza acquisita da tali organismi in quest'ambito ne fa degli intermediari fondamentali e indispensabili.

2.1.6. Il Comitato è quindi favorevole al fatto che il programma contenga una linea d'azione mirata a promuovere la creazione di reti, lo scambio di informazioni, il coordinamento e la cooperazione a livello comunitario. Ad esempio, alcuni enti hanno istituito linee telefoniche in servizio permanente che consentono di intervenire più rapidamente in soccorso delle vittime dei maltrattamenti. Poiché ogni caso richiede un'azione specifica, il Comitato ritiene che la messa in rete delle esperienze condotte nei diversi Stati membri potrà contribuire in modo proficuo al lavoro svolto quotidianamente dagli operatori.

2.1.7. Le organizzazioni di professionisti e volontari attive nel campo della prevenzione e della lotta contro la violenza nei confronti delle donne operano spesso a livello locale e regionale. In molti casi esse hanno cercato la cooperazione dei poteri locali e regionali. Ciò può dare buoni risultati e il Comitato sollecita, quindi, progetti che prevedano l'incoraggiamento e il sostegno alla cooperazione in questo campo. Tale cooperazione può essere di tipo amministrativo e/o finanziario, e le organizzazioni in molte realtà sono affidatarie di servizi e attività promosse dagli enti locali. In tal senso è fondamentale la creazione di uffici comunali permanenti di assistenza alle donne e ai minori, che costituiscano unità di servizi sociali di base.

2.1.8. Il Comitato appoggia la finalità del programma Daphne di incoraggiare lo scambio di informazioni e la cooperazione, nonché di promuovere la sensibilizzazione e lo scambio di esperienze sulla gestione efficace del problema. Esso fa notare che il tema della violenza dev'essere affrontato direttamente all'interno del nucleo familiare.

2.1.9. L'esperienza dimostra che la dimensione locale e regionale ben si presta ad affrontare il problema della violenza sulle donne attraverso la prevenzione e la segnalazione. Anche l'accoglienza alle vittime avviene sempre più spesso presso le associazioni locali e regionali. Occorre inoltre concentrare lo scambio di informazioni sulle associazioni di cooperazione locali e regionali e sulle attività da svolgere a tale livello.

2.1.10. Nel quadro del programma Daphne il Comitato ritiene necessario porre l'accento sullo scambio delle migliori pratiche nella lotta contro la violenza sulle donne, nonché sulla creazione e sul sostegno di reti di comunicazione per gli interessati.

2.1.11. Per affrontare la problematica in maniera efficace occorre disporre di informazioni aggiornate, fondate sullo studio del tipo di violenza sessuale, della prevenzione e delle conseguenze. Focalizzandosi eccessivamente sulla ricerca, si rischia tuttavia di recare pregiudizio alle iniziative a sostegno di un approccio concreto del problema degli abusi sessuali.

2.1.12. Le campagne di sensibilizzazione più efficaci quanto alla loro portata, sono quelle svolte a livello nazionale ed europeo. La loro funzione principale consiste nel definire una linea d'azione da seguire per affrontare una determinata tematica. Date le precedenti esperienze in materia, non va sopravvalutata l'efficacia di tali campagne quanto alla diffusione delle informazioni e alla sensibilizzazione del pubblico.

2.1.13. Il Comitato reputa importante che il programma preveda anche di accrescere le competenze degli intermediari e consulenti che operano, ad esempio, presso le società di edilizia abitativa, i servizi sociali, i servizi medici e di polizia per quanto riguarda la violenza sulle donne. Le competenze così acquisite in questo campo possono permettere segnalazioni tempestive.

2.1.14. La violenza nei confronti delle donne consegue tra l'altro dall'inequiva ripartizione del potere sociale tra uomini e donne. È quindi importante mettere a punto programmi di prevenzione e di recupero che prendano in considerazione i moventi degli autori potenziali di atti di violenza sulle donne.

2.2. Dotazione del programma (Articolo 3)

2.2.1. Il Comitato sottolinea che andrebbero definite più chiaramente le disposizioni finanziarie relative al programma e chiede che il bilancio venga dettagliato in modo da specificare il fabbisogno di finanziamento delle azioni da intraprendere.

2.2.2. Nell'esaminare la comunicazione, il Comitato ha potuto constatare che l'elaborazione del programma risponde ad aspettative molto sentite nel settore delle ONG attive nel campo della lotta contro la violenza ed i maltrattamenti. Nel 1997 sono stati effettivamente presentati 428 progetti con richieste di finanziamento per un totale di 35 milioni di ECU nell'ambito della linea di bilancio ad hoc.

2.2.3. Il Comitato deplora pertanto che la dotazione del programma si limiti a 25 milioni di ECU per 5 anni, tanto più che esso sarà aperto anche agli undici paesi candidati, oltre che ai quindici Stati membri attuali.

Struttura del programma

2.3. Attuazione (Articolo 2)

2.3.1. Il Comitato si compiace di constatare che l'esecuzione delle azioni previste dal programma avverrà in stretta cooperazione con gli Stati membri nonché con le istituzioni e organizzazioni attive in questo settore. Ciò è d'altronde perfettamente coerente con la filosofia delle azioni previste dall'articolo 1 del programma.

2.3.2. In tale contesto il Comitato tiene a ricordare l'importanza del ruolo che le regioni possono svolgere in questo settore, viste le loro competenze istituzionali in materia, almeno per alcune, nonché la loro maggiore vicinanza alla situazione reale; sottolinea inoltre il preminente ruolo dei comuni, spesso coordinatori e promotori di una serie di servizi sociali e attività di prevenzione, orientamento e assistenza ai minori e alle famiglie a rischio. Le regioni potrebbero avere importanti funzioni di collaborazione con la Commissione, attraverso il comitato consultivo di cui al punto 2.5 del presente parere, in diverse fasi dell'esecuzione:

- presentazione di candidature, per esempio accreditando gli enti pubblicamente noti per il loro impegno a favore dei diritti umani dei minori e delle donne;
- valutazione delle candidature, indicando programmi che meglio rispondono alla realtà sociale del luogo dove devono essere applicati;

- monitoraggio dell'esecuzione dei progetti approvati;
- valutazione dei progetti eseguiti.

2.3.3. Il Comitato accoglie con favore il riferimento all'esigenza di promuovere la cooperazione fra le ONG e gli enti locali e regionali, contenuto nel nono considerando della proposta modificata della Commissione europea del 17 febbraio 1999, e sottolineato dal Parlamento europeo nel progetto di relazione in merito. Deplora tuttavia che l'enfasi non venga ribadita all'articolo 2 della proposta di decisione.

2.4. Coerenza e complementarità (Articolo 4)

2.4.1. Il Comitato intende evidenziare la necessità di tener conto del coordinamento e della complementarità sia nell'esecuzione delle diverse azioni del programma sia nei confronti delle azioni degli altri programmi e iniziative comunitarie pertinenti. Si pensa, fra l'altro, alle attività che potrebbero essere condotte nel quadro del piano d'azione mirato a promuovere un uso sicuro di Internet e in particolare alla linea d'azione mirata a creare una rete europea di linee dirette («hot-lines»).

2.5. Comitato consultivo (Articoli 5 e 6)

2.5.1. Il Comitato ritiene che la partecipazione degli Stati membri al processo di selezione, finanziamento, controllo e valutazione del programma sia la logica concretizzazione dello spirito dell'articolo 2.1 della proposta di decisione.

2.5.2. Sebbene esistano altri meccanismi che garantiscono un maggior coinvolgimento degli Stati membri nell'attuazione del programma, il Comitato può ammettere il ricorso a un comitato a carattere puramente consultivo, in quanto il programma mira innanzitutto a garantire un sostegno ad azioni già avviate a diversi livelli nazionali.

2.6. Cooperazione internazionale (Articolo 7)

2.6.1. Il Comitato accoglie con favore l'intenzione della Commissione di rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti nel campo della sanità pubblica. È inoltre favorevole all'apertura del programma ai paesi associati dell'Europa centrale e orientale, a Cipro ed ai paesi EFTA, sebbene ribadisca le proprie preoccupazioni in merito alla copertura finanziaria necessaria ai fini di questa apertura, come dichiarato al punto 2.2.

2.6.2. Il Comitato sottolinea in particolare che per quanto riguarda il problema della tratta delle donne occorre adottare un approccio a livello internazionale.

2.7. *Controllo e valutazione (Articolo 8)*

2.7.1. Il Comitato sottolinea l'importanza di un controllo e di un'attuazione efficaci del programma, evidenziando la necessità di coinvolgere nel processo di valutazione tutti i principali operatori, compresi gli enti locali e regionali i cui servizi competenti parteciperanno alla messa in atto delle linee di azione.

3. Osservazioni generali

3.1. *Misure specifiche dirette a migliorare la protezione dei bambini contro la violenza*

3.1.1. Il Comitato sostiene la proposta mirata a conferire a Eurostat il mandato di raccogliere e di analizzare tutti i dati di dominio pubblico concernenti l'abuso, l'abbandono e lo sfruttamento sessuale dei bambini negli Stati membri e negli 11 Paesi candidati all'adesione destinatari, insieme agli Stati membri, del Programma Daphne, nonché la proposta di avvalersi al meglio delle strutture di Europol sia per la ricerca dei bambini scomparsi che per le azioni giudiziarie da condurre contro gli autori del reato o le reti criminali implicate.

3.1.2. Tali proposte rispondono al progetto di una maggiore cooperazione giudiziaria e di polizia, così come intesa nell'ambito del terzo pilastro.

3.1.3. Le misure riguardanti soprattutto i minori scomparsi o sfruttati sessualmente non devono tuttavia far dimenticare che la maggior parte dei maltrattamenti avviene in ambito familiare.

3.1.4. Tale fenomeno ha certamente minor risonanza nei mezzi di comunicazione, ma è sicuramente più diffuso nelle nostre società.

3.1.5. Da poco tempo si assiste ad una presa di coscienza di questa problematica da parte dell'intera società civile e politica.

3.1.6. Il Comitato propone di sostenere anche azioni concrete mirate a prevenire i maltrattamenti all'interno della famiglia, tenendo conto dell'esperienza di numerose associazioni di volontariato che da molti anni operano senza clamori in questo settore.

3.2. *Misure specifiche per le donne*

Raccomandazioni

3.2.1. Dato che la violenza sulle donne spesso viene esercitata tra le pareti domestiche e ad opera di persone conosciute, occorre che la segnalazione, la prevenzione e l'assistenza avvengano a livello di quartiere e di comune. Si raccomanda pertanto quanto riportato di seguito. Nello svolgere le indagini, la polizia dovrebbe concentrarsi maggiormente sugli autori di crimini contro donne e bambini. Il pubblico ministero deve fornire orientamenti in questo senso.

Occorre inoltre elaborare progetti intesi al recupero degli autori di violenza contro le donne.

1. concentrare la ricerca sull'efficacia delle misure, soprattutto a livello locale e regionale;
2. cercare, nelle politiche e nelle istituzioni esistenti, gli strumenti che consentano di gestire al meglio il problema della violenza nei confronti delle donne, e puntare ad un'opera di sensibilizzazione attraverso i mass-media;
3. nel programma, porre l'accento sullo sviluppo di progetti innovativi ed efficaci piuttosto che sulla ricerca;
4. dedicare attenzione alle vittime, ma anche agli autori di atti di violenza sulle donne. A tal fine sarebbe opportuno sottolineare quanto indicato nella relazione della Commissione per i diritti della donna del Parlamento europeo sulla necessità di realizzare in tutta l'Unione europea una campagna sulla tolleranza zero di fronte alla violenza contro le donne. In tal senso va anche notato che la Commissione propone di organizzare campagne di informazione e programmi di educazione e formazione dei bambini sugli effetti della violenza;
5. ottenere dati relativi ai costi legati alla violenza contro le donne nei vari paesi europei.

3.2.2. Si citano alcuni esempi⁽¹⁾ di iniziative regionali e locali ad illustrazione delle suddette raccomandazioni:

La politica di sicurezza locale offre un punto di contatto appropriato alla prevenzione ed alla segnalazione di episodi di violenza sessuale. La violenza nei confronti delle donne non è soltanto un problema di assistenza. Un'amministrazione comunale ha creato un gruppo di lavoro per un progetto denominato «Violenza in famiglia», al quale prendono parte tra l'altro l'ufficio comunale preposto alla sicurezza, una fondazione di accoglienza delle donne ed il pubblico ministero. Il gruppo di lavoro ha intanto elaborato un piano di attuazione che comprende quattro obiettivi: miglioramento della registrazione dei casi, dell'assistenza, della segnalazione e dei provvedimenti giudiziari. Tali piani sono in corso di attuazione.

3.2.3. In una regione, otto comuni hanno deciso di creare reti locali dedicate alla tematica della violenza contro le donne. Tali reti operano a livello multidisciplinare e, in caso di violenza sessuale sulle donne, possono agire in modo rapido e professionale.

3.2.4. I dipendenti di un corpo di polizia locale hanno creato, di propria iniziativa e insieme alle persone coinvolte nella violenza domestica, una rete della quale fanno parte agenti ed assistenti sociali. L'attività di tale rete mira allo scambio di esperienze, all'accrescimento delle conoscenze in materia ed al miglioramento degli interventi della polizia.

⁽¹⁾ Data la mancanza di tempo, per il momento disponiamo soltanto di esempi relativi all'Olanda.

4. Conclusioni

4.1. Il Comitato si compiace della risposta politica apportata dalla comunicazione della Commissione e dalla proposta di decisione del Consiglio, mirate a realizzare un programma d'azione comunitaria nel settore della violenza contro i bambini, i giovani e le donne. Si tratta infatti di un problema rilevante ed estremamente diffuso, che rappresenta una grave violazione dei diritti umani fondamentali.

4.2. La lotta contro questo tipo di violenza richiede innanzitutto un'attività a stretto contatto con i soggetti coinvolti e risposte provenienti dal livello locale e regionale; il Comitato ritiene pertanto che il programma apporterà un valore aggiunto europeo definendo e rafforzando azioni di cooperazione, di coordinamento e di scambio di informazioni e di esperienze concrete.

4.3. Il Comitato ha constatato che il programma risponde ad aspettative molto sentite nel settore delle ONG attive nel settore dei maltrattamenti. Deplora per tale motivo che la dotazione del programma si limiti a 25 milioni di ECU su un periodo di cinque anni.

4.4. Il Comitato si compiace dell'impegno della Commissione nel realizzare le azioni previste dal programma in stretta cooperazione con gli Stati membri ed i paesi candidati all'adesione nonché con le istituzioni e organizzazioni attive in questo settore. Ricorda a tale proposito l'importanza del ruolo istituzionale che le regioni e i comuni possono svolgere in proposito.

4.5. Sostiene la proposta mirata a conferire a Eurostat il mandato di raccogliere e di analizzare tutti i dati di dominio pubblico concernenti l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei bambini negli Stati membri, nonché la proposta mirata a raccomandare agli Stati membri di avvalersi al meglio delle strutture di Europol.

4.6. Suggerisce infine di non perdere di vista l'aspetto globale dei maltrattamenti in ambiente familiare, fenomeno rimasto tabù per troppo tempo, a scapito del benessere dei minori. In tal senso, il Comitato ritiene ugualmente necessario sostenere tutte le azioni di assistenza e di prevenzione nei confronti dei fenomeni di maltrattamento dei minori nell'ambito della famiglia.

4.7. Il Comitato prende atto della recente decisione della Commissione europea di modificare la base giuridica della proposta di decisione concernente il programma Daphne, dall'articolo 235 all'articolo 129 (sanità pubblica). Chiede dunque alla Commissione europea di indicare esplicitamente, nei considerando della proposta di decisione, il fatto che viene data un'ampia interpretazione della definizione di sanità pubblica, in base alle nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam. In tal modo rientrano nel programma le azioni dirette a prevenire qualunque forma di violenza nei confronti delle donne, dei giovani e dei bambini, nociva per la loro salute fisica, emotiva o mentale.

4.8. A giudizio del Comitato, va pertanto affermato chiaramente che il programma Daphne mira a comprendere la prevenzione della violenza, compresa quella fisica, sessuale e psicologica, e che le azioni dirette a prevenire le molestie sessuali, lo sfruttamento sessuale e il traffico di esseri umani per tali scopi non sono assolutamente escluse dall'ambito del programma.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni sul tema «Euroformazione per gli enti regionali e locali in Europa»

(1999/C 198/13)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, del 15 luglio 1998, conformemente al disposto dell'articolo 198 C, quarto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di predisporre il parere sul tema «Euroformazione per gli enti regionali e locali» e di incaricare la Commissione 7 «Istruzione, formazione professionale, cultura, gioventù, sport, diritti dei cittadini», della preparazione di detto documento;

viste le conclusioni del Convegno «Euroformazione per i poteri regionali e locali», svoltosi il 5 e 6 giugno 1998 a Barcellona, organizzato dal Comitato delle regioni, dal Centro europeo delle regioni, dall'Istituto europeo di amministrazione pubblica, dal Collegio d'Europa e dalla Commissione europea;

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione 7 il 4 dicembre 1998 (CdR 404/98 riv. 1) (relatori: Lund e Pujol i Soley),

ha adottato all'unanimità l'11 marzo 1999, nel corso della 28ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Convegno «Euroformazione per i poteri regionali e locali», svoltosi a Barcellona il 5 e 6 giugno 1998 e organizzato dal Centro europeo delle regioni di Barcellona, in collaborazione con l'Istituto europeo di amministrazione pubblica di Maastricht e con il Collegio d'Europa di Bruges, con il sostegno della Commissione europea, del Comitato delle regioni e della Generalitat de Catalunya, rappresenta una pietra miliare per le regioni ed i comuni europei, in quanto ha fornito l'occasione di un dibattito approfondito in merito alle necessità di formazione su argomenti di interesse europeo che riguardano tali enti.

1.2. Basandosi su un questionario inviato praticamente a tutte le regioni ed alla maggior parte delle città dell'UE, il Convegno ha rilevato la necessità di «euroformazione» in alcuni settori prioritari, ed ha fornito informazioni sulle strutture amministrative che si occupano delle questioni europee, sulle risorse umane e sui rappresentanti eletti ed i funzionari pubblici degli enti locali e regionali coinvolti in tali questioni.

1.3. Le conclusioni del convegno sottolineano la necessità che le amministrazioni locali e regionali e le associazioni di enti locali e regionali si concentrino sul potenziamento della capacità delle proprie risorse umane, sulle informazioni inerenti gli argomenti di interesse comunitario e sullo sviluppo delle attività necessarie all'euroformazione. Il convegno ha inoltre rilevato la necessità di formazione per alcune aree prioritarie.

1.4. Sulla base dei risultati del convegno il Comitato propone di intervenire per migliorare la professionalità delle risorse umane attive nelle amministrazioni locali in relazione alle questioni di interesse comunitario.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Obiettivo dell'euroformazione

2.1.1. Il Comitato propone di lanciare un programma di euroformazione come strumento necessario per rafforzare il processo di integrazione europea e per migliorare il funzionamento degli enti locali e regionali in Europa.

2.1.2. Il progetto è inteso a migliorare le conoscenze che i rappresentanti eletti e i funzionari degli enti locali e regionali in Europa devono avere sulle questioni comunitarie.

2.1.3. Il Comitato mira a trasmettere alle istituzioni UE la sua ferma convinzione dell'importanza dell'euroformazione per rafforzare il processo di integrazione europea e per promuovere la partecipazione dei cittadini a tale processo. Intende inoltre trasmettere questa convinzione ai cittadini.

2.1.4. Il Comitato chiede agli enti pubblici a livello nazionale, locale e regionale, ed alle associazioni di enti locali e regionali, di dare un'attenzione prioritaria all'acquisizione di un'euroformazione adeguata.

2.2. *Gli enti locali e regionali nel processo di integrazione europea*

2.2.1. Il processo di integrazione europea richiede il contributo e la partecipazione di tutti gli enti pubblici e dei cittadini UE. Una delle funzioni che le pubbliche amministrazioni possono svolgere a questo proposito è quella di sensibilizzare l'opinione pubblica ed i cittadini sulle diverse conseguenze dell'integrazione europea, nonché di metterli in contatto diretto con l'UE.

2.2.2. Fin dall'inizio il processo di integrazione europea è sempre stato caratterizzato da diverse realtà territoriali interne agli Stati membri, derivanti dall'evoluzione storica, dalla cultura e dalle tradizioni. Gli enti locali e regionali, attenti al rispetto democratico di questa diversità, che è in realtà un fattore di arricchimento, hanno partecipato, fornendo contributi diversi, al processo di integrazione europea.

2.2.3. Tuttavia, dopo l'Atto unico europeo, adottato nel 1995, che ha introdotto il mercato interno e la coesione economica e sociale, la partecipazione degli enti locali e regionali all'integrazione europea ha acquisito una maggiore importanza.

2.2.4. Con la creazione del Comitato delle regioni, il Trattato sull'Unione europea del 1992 (TUE) fornisce agli enti locali e regionali un importante forum per la partecipazione istituzionale al processo di integrazione nell'UE. Gli enti locali e regionali non sono più soltanto responsabili dell'attuazione delle decisioni che li riguardano, ma possono ora anche far sentire la loro voce al Consiglio e alla Commissione europea, nel processo decisionale, nella formulazione della legislazione comunitaria, nella definizione delle politiche e nelle questioni europee che a loro avviso riguardano gli enti locali e regionali in Europa.

2.2.5. Nel programma di euroformazione il principio della sussidiarietà dovrebbe essere applicato efficacemente nelle relazioni tra le varie strutture di governo degli Stati membri (centrale, locale e regionale) e in conformità con il sistema costituzionale nazionale in vigore. Tali amministrazioni dovranno garantire alle loro risorse umane un'adeguata formazione in materia.

2.2.6. Lo sviluppo dei processi di decentralizzazione negli Stati UE, che ha portato all'ampliamento delle competenze degli enti locali e regionali, implica una maggiore partecipazione di tali enti in materia comunitaria.

2.2.7. A questo proposito, gli enti locali e regionali sono fondamentalmente coinvolti in tre aree diverse: i) il processo di attuazione, perché la maggior parte della legislazione UE è effettivamente attuata a livello locale e regionale in molti Stati membri [incluse le attività relative alle politiche strutturali, agli appalti pubblici, alla trasposizione delle normative, alla

partecipazione ai programmi ecc.]; ii) il processo decisionale UE, in particolare attraverso il ruolo del Comitato delle regioni [nello sviluppo del patrimonio comunitario, degli standard comunitari, delle politiche UE ecc.]; e iii) la comunicazione delle rispettive posizioni sulle questioni relative ai cittadini, per coinvolgerli maggiormente nel processo di sviluppo comunitario, e per far conoscere le loro opinioni a livello di Unione europea.

2.2.8. Tutti questi sforzi tecnici, intesi a rafforzare la presenza locale e regionale nel processo decisionale comunitario ed a sensibilizzare i cittadini europei sulle tematiche comunitarie, richiedono una formazione adeguata e continua a livello di enti locali e regionali.

2.2.9. È ovvio che la crescente responsabilità degli enti locali e regionali si incentra sui seguenti elementi: i) rafforzare la coesione economica e sociale; ii) sviluppare la cooperazione e gli scambi tra gli enti locali e regionali; e, di conseguenza, iii) approfondire il processo di integrazione europea. L'obiettivo finale è quello di familiarizzare i cittadini con i potenziali benefici dell'UE, migliorandone la qualità di vita.

3. **Osservazioni specifiche**

Programma strategico sulle attività di euroformazione per gli enti locali e regionali in Europa (2000-2002).

3.1. *Contenuto*

3.1.1. Il programma strategico di euroformazione include una serie di attività in materia di formazione, trasferimento delle conoscenze, consulenza e ricerca applicata su tematiche europee e su questioni di rilevanza comunitaria che interessino i rappresentanti eletti, i funzionari pubblici, i tecnici e gli esperti degli enti locali e regionali nell'UE e nei paesi candidati all'adesione.

3.2. *Obiettivi e bisogni*

3.2.1. Il progetto sull'euroformazione faciliterà agli enti locali e regionali nei 15 Stati UE e nei paesi candidati all'adesione, nonché ai rappresentanti dell'UE, la comprensione del contributo dell'UE nel far fronte alle preoccupazioni ed alle esigenze dei cittadini. Per il beneficio dei cittadini UE occorrerebbe conseguire i due obiettivi che seguono:

3.2.2. Contribuire a migliorare la pubblica amministrazione ed i suoi servizi nei confronti dei cittadini negli enti locali e regionali, e garantirne un funzionamento costruttivo ed efficace.

3.2.3. Contribuire a promuovere la coesione regionale, l'integrazione europea e la cooperazione interregionale.

3.2.4. Per conseguire questi obiettivi occorre soddisfare le seguenti esigenze di formazione delle amministrazioni pubbliche locali e regionali in relazione alle tematiche comunitarie:

3.2.5. necessità di maggiore professionalità a tutti i livelli del personale delle amministrazioni locali e regionali dell'UE relativamente alle informazioni sull'UE, ed all'accesso ai programmi comunitari e ai loro meccanismi di funzionamento;

3.2.6. necessità di maggiore efficienza ed efficacia;

3.2.7. necessità di migliorare i risultati.

3.2.8. I rappresentanti pubblici, i rappresentanti eletti ed i funzionari pubblici dovrebbero quindi familiarizzarsi con tali questioni e avere l'opportunità di seguire un programma di formazione sui temi comunitari, cioè un'euroformazione adeguata e continua.

3.2.9. La formazione professionale del personale delle amministrazioni locali e regionali deve essere considerata come un fattore chiave nello sviluppo locale e regionale, e dovrebbe quindi avere attenzione prioritaria, sia dal punto di vista delle risorse economiche ad essa destinate, sia dal punto di vista del supporto che gli enti pubblici dovrebbero dare alle attività di formazione per i funzionari pubblici.

3.3. Caratteristiche del programma

Per tale programma il Comitato propone quanto segue.

3.3.1. Avrà durata almeno triennale (2000-2002), rinnovabile su base pluriennale, con le opportune modifiche.

3.3.2. Sarà su scala paneuropea, dato che tali attività sono mirate agli enti locali e regionali dei 15 Stati UE e dei PECO.

3.3.3. Ha carattere strategico, in quanto indicherà il percorso che le iniziative in materia di euroformazione devono seguire per migliorare l'efficacia delle amministrazioni interessate, approfondire il processo di integrazione e consentire ai cittadini di beneficiarne pienamente.

3.3.4. È nell'insieme compatto, ma ha una struttura modulare differenziata (cfr. 3.4.1) in ognuna delle sei aree prioritarie del progetto di euroformazione (cfr. 3.5).

3.3.5. È aperto, in modo da poter incorporare altri progetti complementari.

3.3.6. Il contenuto e le metodologie di formazione dovrebbero essere rivisti ed aggiornati annualmente, in modo da garantire che il programma risponda ai requisiti degli enti locali e regionali, alle loro specifiche capacità politiche ed amministrative nonché alla loro situazione socioeconomica.

3.3.7. Le sue attività vengono promosse grazie ad accordi di partenariato e cooperazione tra le istituzioni responsabili della formazione e le associazioni di rappresentanti dei governi locali e regionali.

3.3.8. È aperto a tutti i rappresentanti del governo eletti ed ai funzionari degli enti locali e regionali, nonché ai professionisti, agli esperti del settore, ai responsabili della formazione ed agli istituti di formazione attivi in questo settore.

3.4. Azioni

3.4.1. Questo programma strategico si articola su quattro azioni iniziali, che devono essere sviluppate:

- formazione e trasferimento delle conoscenze nelle aree prioritarie illustrate appresso, cosa che garantirà agli enti locali e regionali l'acquisizione di adeguate capacità per affrontare le tematiche europee in modo da i) migliorare l'efficienza delle loro amministrazioni attraverso una migliore conoscenza delle normative, delle politiche e delle procedure UE; ii) garantire la loro partecipazione al processo di trasformazione in corso in tutta l'Europa, e iii) promuovere una maggiore coesione economica e sociale;
- svolgere azioni di consulenza in relazione alle tematiche europee, per i governi e le amministrazioni locali e regionali negli Stati membri e nei PECO, nei quali le informazioni e le strutture di formazione evidenziano forti lacune;
- effettuare studi e ricerche applicate per gli enti locali e regionali;
- svolgere attività relative allo sviluppo istituzionale, promuovendo un forum informale per lo scambio di idee e di esperienze tra i vari governi, le amministrazioni locali e regionali ed i centri di formazione in Europa.

3.5. Aree prioritarie

A proposito della formazione per gli enti locali e regionali in Europa il Comitato individua le aree prioritarie che seguono.

3.5.1. Il settore istituzionale e giuridico dell'UE, le politiche comunitarie, i dati comparati degli Stati membri

3.5.1.1. Esaminare la situazione attuale, analizzare gli adattamenti che le istituzioni comunitarie dovranno attuare, le loro strutture, le relazioni tra i vari livelli amministrativi nonché la maniera in cui i governi locali si rapportano a quello centrale a proposito delle loro rispettive posizioni strategiche e delle decisioni sulle tematiche relative all'Europa; esaminare le procedure amministrative, il patrimonio comunitario, le normative comunitarie. La formazione in tutte queste aree consentirà ai governi ed alle amministrazioni interessate di mettere a punto una gestione ben salda delle proprie risorse umane.

3.5.2. Coesione economica e sociale e cooperazione

3.5.2.1. Per gli enti locali e regionali dell'UE, ma anche per i paesi candidati, l'orientamento e il nuovo pacchetto di misure finanziarie per il periodo 2000-2006 presentato dalla Commissione nel documento «Agenda 2000», i nuovi orientamenti dei fondi strutturali, i nuovi regolamenti, il miglioramento e la semplificazione della loro gestione, l'elaborazione di programmi locali e regionali, le iniziative e le proposte strategiche generali dell'UE, gli studi comparati sulle strutture politico-amministrative degli Stati membri e degli Stati candidati, ecc., sono tutti elementi che rappresentano una sfida, in quanto richiedono l'adattamento alle nuove procedure ed ai criteri di ammissibilità e di programmazione. Questi fattori determineranno inoltre la capacità dei governi locali di fare un uso efficace dei fondi strutturali, nonché degli altri programmi e iniziative UE. Per i governi interessati è essenziale una formazione pratica ad hoc in tali settori.

3.5.3. Scambi, partenariati e gemellaggi

3.5.3.1. Anche gli enti locali e regionali, così come le loro associazioni nazionali e internazionali, danno un contributo attivo e pratico al processo di integrazione europea, attraverso lo scambio di esperienze che, a seconda dei casi, possono avere risultati positivi o negativi. Conoscere e analizzare i punti di forza e di debolezza di queste esperienze sarà molto utile per definire l'approccio migliore da seguire negli anni futuri. Particolare attenzione dovrebbe essere data alla fase preparatoria, che può determinare il successo di un progetto di cooperazione. A questo proposito gli enti locali e regionali devono svolgere un ruolo molto importante, data la loro vicinanza e conoscenza dei cittadini, e considerata la loro flessibilità nell'attuare le iniziative. La cooperazione e gli scambi a livello europeo tra le varie amministrazioni locali e le rispettive associazioni nazionali e internazionali possono apportare un notevole valore aggiunto, soprattutto nel caso

di amministrazioni che hanno necessità analoghe. Il loro contributo alla creazione ed allo sviluppo di un partenariato tra i vari centri di formazione potrebbe quindi dimostrarsi importante. Un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata all'efficacia dei gemellaggi come modo per sviluppare e rafforzare le amministrazioni pubbliche. I gemellaggi infatti possono essere un utile strumento di confronto fra diversi modi di organizzare i molteplici servizi al cittadino, consentendo di scegliere e attuare quelli di maggiore efficacia.

3.5.4. Settore economico e finanziario

3.5.4.1. I settori economico e finanziario saranno di estrema importanza nel periodo 2000-2006. Ciò spiega la necessità di analizzare a fondo i programmi con un contenuto economico e le misure intese a finanziare le politiche ed i programmi per questo periodo. Sapere come le regioni e le città, essendo centri di investimento, innovazione e ricerca, possono utilizzare le nuove opportunità di crescita e di occupazione, come possono fronteggiare la scarsità di risorse, migliorare la propria produzione e applicare meglio le politiche comunitarie, nel quadro dell'Unione economica e monetaria e della globalizzazione, contribuirà a promuovere lo sviluppo locale e regionale.

3.5.5. Paesi candidati all'adesione all'UE

3.5.5.1. Le azioni recentemente lanciate, che dovranno essere sviluppate nei prossimi anni con i paesi candidati durante le fasi di preadesione e di adesione, sono essenziali per il successo del futuro sviluppo dell'UE. Tali azioni dovrebbero essere intraprese nel pieno riconoscimento delle specificità dei bisogni di formazione esistenti nei vari paesi candidati. In questi paesi la conoscenza delle strutture politiche ed amministrative dei vari Stati membri e le esperienze comparate, a livello nazionale, locale e regionale, possono essere utili per lo sviluppo delle proprie strutture di gestione, nonché per la gestione e il coordinamento delle questioni di interesse europeo. Per tali paesi una migliore gestione ed una maggiore consapevolezza dei programmi e delle iniziative UE, il rafforzamento della capacità di farne un uso efficace, l'applicazione del patrimonio comunitario alle questioni locali e regionali e l'inclusione in una rete formata dagli Stati membri, sono aspetti che hanno assunto una grande importanza.

3.5.6. Capacità di gestione e conoscenze pratiche

3.5.6.1. Si tratta di un settore orizzontale che riguarda le capacità, la comunicazione e l'approccio interculturale richiesti per gestire le tematiche europee e la metodologia per acquisire le capacità indispensabili a tale riguardo. La capacità organizzativa, di gestione, di promuovere lo sviluppo dei progetti e di negoziazione sono questioni chiave in questo campo, e sono principalmente di natura pratica. Questi aspetti pratici dovrebbero essere tenuti in considerazione, ma non separatamente, nell'attuazione delle attività di formazione in ognuna delle suddette aree prioritarie.

3.6. Gruppi interessati

3.6.1. Per quanto riguarda i gruppi interessati, il progetto dovrebbe essere aperto a tutti, e, di conseguenza, i partecipanti possono essere politici, funzionari pubblici, accademici, esperti e formatori responsabili dei programmi di formazione per gli enti locali e regionali, provenienti dagli Stati membri e dai paesi candidati all'adesione all'UE.

3.6.2. Per le generazioni più giovani di funzionari pubblici e di rappresentanti eletti dovrebbero essere sviluppate azioni speciali di formazione, in quanto saranno i futuri quadri della pubblica amministrazione, negli enti locali e regionali europei.

3.7. Paesi interessati

3.7.1. Il progetto di euroformazione è destinato ai 15 Stati membri ed ai paesi candidati all'adesione; i centri di formazione che intendono partecipare al progetto possono partecipare alla sua organizzazione ed al suo sviluppo attraverso gli organi creati a tale scopo specifico.

3.8. Attuazione

3.8.1. Per l'attuazione del programma di euroformazione, la Commissione potrebbe beneficiare del lavoro già avviato da alcuni istituti europei di formazione e dalle reti delle pubbliche amministrazioni che operano in questo campo. I corsi devono svolgersi il più vicino possibile agli enti locali e regionali, al fine di agevolare il più possibile la partecipazione di amministratori e funzionari di enti locali che, soprattutto se di piccole dimensioni, hanno risorse economiche limitate.

3.8.2. Un ruolo particolare può spettare alle associazioni degli enti locali e regionali, in quanto esse possono costituire uno strumento per l'ulteriore diffusione delle informazioni. Inoltre, esse sono per lo più collegate al livello politico, il quale riveste notevole importanza nella formazione delle opinioni. Nell'ambito del progetto «Euroformazione» bisogna tenere conto delle reti esistenti.

4. Conclusioni

4.1. Considerando la necessità che tutte le autorità pubbliche, a tutti i livelli, conformemente a quanto disposto dai Trattati, devono partecipare al processo di integrazione europea, in modo da dare maggiore impulso e da garantire che ai cittadini vengano fornite informazioni migliori e più accurate al fine di avvicinarli alle opportunità offerte dalle istituzioni e dalle politiche UE, il Comitato chiede al Consiglio e alla Commissione europea di prendere in considerazione le conclusioni e raccomandazioni che seguono.

4.2. Il Comitato sostiene che le istituzioni comunitarie, le amministrazioni nazionali e gli enti locali e regionali e le loro associazioni debbano dare attenzione prioritaria alla formazione continua sulle tematiche europee degli enti locali e regionali negli Stati UE e nei PECO, al fine di rafforzarne la partecipazione al futuro sviluppo dell'UE e di contribuire ad una maggiore trasparenza e ad una maggiore vicinanza dei cittadini all'UE. Esso ritiene che ciò garantirà l'effettiva inclusione di una società civile europea nella nuova Europa.

4.3. Il Comitato raccomanda che a questo progetto siano destinate le risorse economiche ed umane necessarie, soprattutto dalle istituzioni comunitarie, in vista dell'evidente interesse comunitario di queste azioni per le amministrazioni locali.

4.4. Esso ritiene inoltre che il personale di queste amministrazioni ed i leader dei governi locali e regionali dovrebbero essere incoraggiati a partecipare a queste attività di formazione.

4.5. Ritiene infine che l'aggiornamento delle conoscenze degli enti locali e regionali e delle amministrazioni europee ne rafforzeranno l'identità comunitaria. Questo obiettivo può essere conseguito soltanto sostenendo il ruolo di queste amministrazioni e delle loro associazioni, come anche delle reti esistenti, nonché adottando e finanziando un programma strategico di attività di euroformazione per gli enti locali e regionali in Europa nel quadro di un processo continuo e a lungo termine.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER

Parere del Comitato delle regioni sul «Principio di sussidiarietà “Verso un'autentica cultura della sussidiarietà! — Un appello del Comitato delle regioni”»

(1999/C 198/14)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

viste le conclusioni del Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, secondo cui occorrerebbe presentare le future relazioni della Commissione «Legiferare meglio» in tempo utile per consentire approfondite discussioni anche nell'ambito del Comitato delle regioni;

vista la Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 1998 sulla riunione dei capi di Stato e di governo dell'ottobre 1998, secondo cui il Parlamento europeo si impegna ad avviare un dialogo politico ed una stretta collaborazione, in funzione della situazione istituzionale propria di ogni Stato membro, con le autorità regionali interessate, per esaminare la questione dell'attuazione del principio di sussidiarietà;

vista la propria decisione del 15 luglio 1998, in conformità dell'articolo 198 C, quarto comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di emettere un parere su tale tema e di affidarne l'elaborazione alla Commissione «Affari istituzionali»;

viste le precedenti dichiarazioni del Comitato in merito al principio di sussidiarietà, in particolare la risoluzione del 20 novembre 1997 (CdR 305/97 fin) (1);

visto il progetto di parere formulato dalla Commissione «Affari istituzionali» il 1 febbraio 1999 (CdR 302/98 riv. 2) (relatori: Delebarre e Stoiber);

considerato che l'applicazione completa del principio di sussidiarietà in un'Unione europea che si va ampliando assumerà un'importanza ancora maggiore di quella attribuitagli dal Trattato di Amsterdam,

ha adottato l'11 marzo 1999, nel corso della 28ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Sussidiarietà e prossimità ai cittadini: la chiave per l'Europa del futuro

1.1.1. L'Europa ha conseguito importanti successi in campo intellettuale, culturale ed economico rifacendosi alle esperienze maturate nel corso dei secoli. L'Europa si contraddistingue per la sua diversità, che trova espressione nelle città, nei comuni, nelle regioni, nelle nazioni e negli Stati. Pur promuovendo l'integrazione, l'Unione europea deve riconoscere e rifarsi alle sue diverse culture e tradizioni, in modo da trovare soluzioni innovative ai problemi di un mondo in rapida evoluzione. A tal fine occorre una chiara definizione del principio di sussidiarietà, basato sulla partecipazione degli enti regionali e locali. Ciò darà all'Europa un nuovo impulso, consentendole di affrontare le sfide del prossimo secolo e la dura concorrenza mondiale.

Da tale diversità nasce il dinamismo che ha arricchito l'Europa sia culturalmente che economicamente. Nell'interesse dell'Europa la diversità deve continuare ad essere fruttuosa, senza

essere ostacolata più del necessario. L'Europa sosterrà l'impatto della concorrenza planetaria tra le culture solo se continueranno a vivere le sue peculiarità regionali e la sua identità culturale. Occorre proteggere la diversità culturale e promuovere la reciproca comprensione per garantire libertà d'espressione a tutte le culture.

1.1.2. Si prende sempre più coscienza del fatto che un'amministrazione efficiente non si crea con la competizione tra diversi livelli amministrativi. Tali livelli amministrativi devono lavorare in stretta cooperazione, in modo da garantire decisioni efficaci ad ogni livello, assicurando così un approccio coordinato alla soluzione dei problemi che di volta in volta si presentano. La sussidiarietà deve essere strettamente legata a concetti quali la democrazia a più livelli. Dalla diversità nasce una concorrenza proficua.

1.1.3. Senza dubbio l'opera di unificazione europea è uno dei maggiori risultati raggiunti dalle nazioni e dai popoli europei in questo XX° secolo che volge ormai al termine. Anche alle soglie del XXI° secolo l'Unione europea si trova ad affrontare dei compiti immensi di portata storica: ampliamento, creazione dell'unione politica, sociale, economica e monetaria, consolidamento della posizione dell'UE sulla scena mondiale e rafforzamento della crescita economica europea, che costituisce la base per la creazione di posti di lavoro.

(1) GU C 64 del 27.2.1998, pag. 98.

Le strutture costituite 40 anni fa per governare l'Unione non sono più adeguate di fronte alla dimensione e ai compiti dell'Unione di oggi. È necessario procedere alla valutazione del loro funzionamento e a delle riforme istituzionali. In un quadro istituzionale, gli enti democratici ai vari livelli — locale, regionale, nazionale ed europeo — devono stare al passo con questo mondo in rapida evoluzione. I cambiamenti tecnologici, la rivoluzione nel campo delle informazioni e delle comunicazioni, la globalizzazione e l'integrazione dei mercati, nonché, per l'Europa, l'introduzione della moneta unica sono tutti elementi di un mondo sempre più interdipendente. Ciò significa che sono vieppiù numerose le tematiche e le questioni che non si possono affrontare all'interno di un solo paese; di queste, molte non possono neanche essere semplicemente affidate al mercato. Vi è un ampio spettro di questioni che presentano una dimensione europea — si pensi all'occupazione, alle innovazioni, all'ambiente, alla salute pubblica, ecc., come ad altre questioni ancora nei cui confronti l'azione dell'UE a livello internazionale deve essere più incisiva. Il principio di sussidiarietà, inteso come principio di prossimità, in base al quale le decisioni vengono prese al livello operativo più vicino possibile al cittadino, assicurando nel contempo la capacità ottimale di realizzazione delle funzioni, costituisce un principio politico guida in questo processo di riforma.

1.1.4. Fin dalla sua costituzione nel 1994, il Comitato delle regioni, la più giovane delle istituzioni europee, si è sempre impegnato per un'Europa trainata dai cittadini, dai comuni, dalle regioni e dagli Stati membri. Il Comitato accoglie con particolare favore l'iniziativa del Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1998 di avvicinare l'Unione europea ai cittadini. In quanto custode del principio di sussidiarietà si schiera decisamente a favore di istituzioni europee che siano forti, ma al tempo snelle ed efficienti e si concentrino sui compiti che gli altri livelli di governo direttamente responsabili di fronte ai cittadini non possono svolgere. Il principio di sussidiarietà, come definito dall'articolo 5 del Trattato CE, si applica unicamente ai rapporti fra la Comunità e gli Stati membri e non ai rapporti fra gli enti territoriali e gli Stati membri che sono disciplinati dal sistema costituzionale statale. L'articolo B del Trattato UE fa riferimento a tale concezione ristretta quando afferma che gli obiettivi dell'UE saranno perseguiti nel rispetto del principio di sussidiarietà definito all'articolo 5 del Trattato CE.

Ma il Trattato UE sottolinea anche, fin dall'articolo A, la necessità di prendere le decisioni il più vicino possibile ai cittadini, sancendo così un principio di prossimità. Tale principio è destinato ad applicarsi ai rapporti con l'UE, gli enti nazionali e quelli territoriali. Costituisce un principio di base affermato ancor prima del principio di sussidiarietà e del quale quest'ultimo può apparire come una componente.

Di conseguenza, il principio di sussidiarietà, qual è previsto espressamente dai Trattati, non può nascondere la necessità, per gli Stati membri, di garantire ai poteri locali e regionali la facoltà di intervenire affinché, conformemente al principio di prossimità, le decisioni vengano prese il più vicino possibile ai cittadini.

Il principio di sussidiarietà rappresenta un principio generale di diritto degli ordinamenti nazionali, in base al quale le decisioni vengono prese al livello istituzionale ed operativo più vicino possibile al cittadino. Esso impegna l'Unione, gli Stati membri e tutte le articolazioni istituzionali a perseguire direttamente le finalità loro assegnate dai rispettivi ordinamenti, assicurando il riconoscimento, la valorizzazione e il coinvolgimento dei privati e delle loro aggregazioni sociali e deve costituire un principio politico guida nella costruzione dell'Unione europea.

1.1.5. Il principio di sussidiarietà è un principio dinamico che in un campo può volere dire «più» Europa e in un altro «meno» Europa. Esso è stato introdotto nel 1992 con il Trattato di Maastricht e prevede che le decisioni siano prese al livello più vicino possibile ai cittadini, quindi, in sostanza, al livello di governo più vicino direttamente responsabile dinanzi ai cittadini e solo se necessario ad un livello più alto. Nel decidere quale sia il livello di governo più idoneo nel caso specifico dovrebbero prevalere l'interesse generale e le esigenze dei cittadini senza pregiudicare la coesione economica e sociale. In pratica ciò significa che la Comunità può attivarsi solo se gli obiettivi di un'azione proposta non possono essere conseguiti in modo soddisfacente a livello degli Stati membri e quindi possono essere realizzati meglio operando a livello comunitario. L'applicazione di tale principio deve essere regolarmente riesaminata e, se necessario, migliorata. Ciò implica altresì che gli Stati debbano lasciare ai livelli amministrativi inferiori le decisioni che questi ultimi sono maggiormente in grado di prendere.

1.1.6. Il rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà — è questo il fermo convincimento del Comitato — è oggi più che mai importante, proprio adesso che si deve costruire e affermare una più ampia cittadinanza europea:

— il ricco mosaico di culture che rappresenta la ricchezza dell'Europa riunisce assieme numerose identità regionali e nazionali. Al mondo d'oggi, vari fattori minacciano di erodere tali identità. Al tempo stesso, tali culture e identità sono soggette a continue trasformazioni da attribuirsi a modelli diversi di migrazioni e di insediamenti. Tutti gli enti democratici sono responsabili di garantire che i valori dell'umanità e della tolleranza restino i segni distintivi delle relazioni in Europa tra i cittadini e le diverse comunità e nazionalità;

— d'altro canto, l'enorme portata delle sfide che l'Unione europea dovrà affrontare in futuro impone di fissare chiaramente delle priorità e di concentrarsi sui compiti essenzialmente sovranazionali.

1.1.7. La solidarietà europea rappresenta un valore fondamentale del modello sociale europeo, complementare al principio di sussidiarietà. Gli aiuti di solidarietà destinati ai più deboli e agli svantaggiati sono un presupposto necessario per un'Europa strutturata in base al principio di sussidiarietà, affinché la sussidiarietà non penalizzi i più deboli, ma dia modo a tutti di partecipare con pari diritti al processo di integrazione.

1.1.8. Al riguardo l'Unione europea deve concentrarsi sui problemi che possono essere risolti solo con uno sforzo comune e per i quali i cittadini si aspettano quindi una soluzione comunitaria. Più cresce il numero degli Stati membri dell'UE, più importanza assume il principio di sussidiarietà. Una chiara fissazione delle priorità deve consentire di far avanzare l'integrazione in numerosi ambiti. È in tale prospettiva che il Comitato si dichiara a favore di un'«Europa strategica».

1.1.9. Tale strategia esige necessariamente un'UE con un'effettiva capacità d'azione sulla scena internazionale.

1.2. *L'apporto del principio di sussidiarietà*

Il riferimento al principio di sussidiarietà ha determinato sensibili miglioramenti nel funzionamento delle istituzioni europee.

1.2.1. Dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il primo novembre 1993, il principio di sussidiarietà ha preso piede nella realtà politica dell'Unione europea e si è imposto come principio informatore inteso ad orientare l'azione dell'Unione.

1.2.2. Da allora è chiaro che le istituzioni europee hanno compiuto un notevole sforzo per rispettare tale principio, in particolare nell'esercizio dei loro poteri legislativi e regolamentari: la Commissione europea non solo ha ritirato molte delle sue proposte legislative, ma ha anche ridotto sensibilmente il numero delle nuove proposte. A ciò si aggiunge il fatto che la Commissione propone sempre più frequentemente una legislazione quadro.

1.2.3. Si osserva inoltre che, prima di proporre degli atti legislativi o regolamentari, la Commissione prepara il terreno aprendo il dibattito sui temi da affrontare con Libri verdi, piani d'azione e comunicazioni che consentono, a monte delle decisioni, di discutere approfonditamente del rispetto del principio di sussidiarietà.

1.2.4. Il nuovo articolo 5 del Trattato CE può già avere conseguenze giuridiche indipendenti. In tale ambito è importante distinguere fra un'applicazione sostanziale e una procedurale del principio di sussidiarietà. In quanto norma concreta di controllo, il principio di sussidiarietà implica, nel senso di norma procedurale, l'obbligo di valutare e motivare la necessità dell'intervento comunitario. In quanto norma sostanziale, il principio di sussidiarietà implica che le decisioni vengano prese ad un livello quanto più vicino possibile ai cittadini dell'Unione.

1.2.5. Il protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam definisce più precisamente tale principio, in particolare le due condizioni che devono sussistere affinché l'azione dell'UE sia giustificata: le attività svolte dai livelli più vicini ai cittadini non portano ancora a risultati soddisfacenti e l'Unione europea è in una posizione migliore per apportare soluzioni ai problemi in oggetto.

1.2.6. Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità stabilisce le condizioni che giustificano l'azione comunitaria:

- il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri,
- le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del Trattato o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri,
- l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.

Il protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà prevede anche che nell'elaborazione delle prescrizioni vada lasciato il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali e regionali.

1.3. *Contributo del Comitato delle regioni all'applicazione del principio di sussidiarietà*

1.3.1. Sin dalla sua creazione il Comitato ha considerato che tutelare l'applicazione del principio di sussidiarietà rientrasse fra i suoi obiettivi prioritari. Questo non è il primo contributo del Comitato al dibattito sull'applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea, dato che ha già avuto occasione di pronunciarsi in materia durante il processo di elaborazione e di adozione del nuovo Trattato di Amsterdam. In tal senso il Comitato ribadisce quanto affermato in documenti anteriori, in particolar modo nel parere complementare dell'aprile 1995⁽¹⁾ e nella risoluzione del 20 novembre 1997⁽²⁾. In tali precedenti occasioni il Comitato ha proposto d'istituire un sistema che gli consenta di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee nei casi di violazione del principio di sussidiarietà che riguardino le competenze degli enti regionali e locali. Occorre inoltre sottolineare la necessità d'inserire nell'articolo 5 del Trattato CE un riferimento diretto alle regioni e agli enti locali.

1.3.2. Accoglie con favore il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Amsterdam. Sottolinea l'importanza della Dichiarazione della Germania, dell'Austria e del Belgio secondo la quale «l'azione della Comunità europea in base al principio di sussidiarietà non riguarda solo gli Stati membri ma anche le loro entità, nella misura in cui queste dispongono di un proprio potere legislativo conferito loro dal diritto costituzionale nazionale». Ritiene peraltro che, tenendo conto dell'organizzazione amministrativa interna degli Stati membri, tale dichiarazione nelle grandi linee debba essere applicabile per analogia agli enti locali e regionali degli Stati membri che non presentano una struttura federale e sollecita tutti gli Stati membri, a cominciare da quelli dotati di enti territoriali con poteri legislativi propri riconosciuti costituzionalmente, a sottoscrivere tale Dichiarazione.

(1) CdR 136/95 allegato.

(2) CdR 305/97 fin: GU C 64 del 27.2.1998, pag. 98.

2. Per una rafforzata cultura della sussidiarietà e una più chiara delimitazione dei settori di competenza

2.1. Sussidiarietà, diversità e solidarietà

2.1.1. Gli sforzi compiuti a favore della solidarietà e della prossimità ai cittadini servono a rafforzare l'integrazione europea. L'Europa ha molto da guadagnare dalla diversità e dalla concorrenza salvaguardando però nel contempo la propria coesione economica e sociale. Si tratta ora di procedere ad una valutazione razionale dei compiti assunti, apportando all'occorrenza i dovuti miglioramenti, per potersi poi dedicare con maggior vigore alle sfide future.

2.1.2. Nessun livello di governo dovrebbe voler regolamentare la vita dei cittadini europei in tutti i campi e l'amministrazione comunitaria non dovrebbe essere diversa. Oggi numerosi ambiti di competenza presentano aspetti transnazionali soprattutto negli Stati membri di minori dimensioni. Questo non deve però necessariamente portare a concludere che sia indispensabile un'armonizzazione nel dettaglio delle singole politiche di settore. Ma l'armonizzazione non rappresenta sempre l'unica soluzione. Molti problemi possono inoltre essere risolti senza interferenze da parte del governo, ad esempio tramite accordi tra le parti interessate, oppure grazie all'intervento delle organizzazioni della società civile (come ad esempio le parti sociali) a livello europeo. Tale approccio si è dimostrato valido in molte occasioni. È quindi necessario attuare una ragionevole armonizzazione delle singole politiche settoriali, nel rispetto della coesione economica e sociale del territorio europeo.

Il Comitato dà atto dei grandi progressi che per i cittadini europei hanno comportato le disposizioni legislative emanate dagli Stati membri a seguito di direttive della Comunità. Prima che esistesse l'azione comunitaria, esistevano tra gli Stati membri grandi differenze che determinavano distorsioni della concorrenza. Disposizioni normative che mirano ad un alto livello di tutela dei cittadini generano sì dei costi, ma questi sono ampiamente compensati dai progressi in termini di qualità della vita.

Talune sfide, rilevanti per i cittadini, possono essere ancora affrontate con successo solo dalla Comunità. L'obiettivo prioritario nel corso dei negoziati per il Trattato di Amsterdam è stata la presa in considerazione degli interessi dei cittadini. Il risultato è stato un Trattato attento alle persone che consente all'UE di offrire il proprio contributo su questioni come l'occupazione, la non discriminazione, i diritti civili, la protezione del consumatore e la lotta attraverso le frontiere alla criminalità ed al traffico di droga.

2.1.3. Il Consiglio, la Commissione, il Parlamento e gli Stati membri devono riorientare in modo deciso la politica europea verso un'Europa caratterizzata dalla sussidiarietà e vicina ai cittadini e impegnarsi per un'autentica cultura della sussidiarietà.

Per svolgere un'azione efficace, l'UE deve trattare solo temi veramente europei.

La legislazione esistente su questioni che possono chiaramente essere affrontate in maniera migliore da livelli di governo inferiori va modificata.

2.1.4. Non si tratta di rinazionalizzare, quindi di rinunciare all'idea europea. Una vera riforma passa però inevitabilmente per una nuova definizione delle competenze dell'Unione europea, delle competenze del livello nazionale e di quelle del livello regionale. L'obiettivo della prossimità ai cittadini verrebbe così raggiunto attribuendo le responsabilità ai livelli di governo più atti ad espletarle in modo efficiente. Il cambiamento è il processo naturale attraverso il quale le istituzioni si evolvono e si preparano alle sfide del futuro. Per l'UE prossimità ai cittadini significa democrazia, apertura e trasparenza.

2.1.5. Due brani della lettera del Cancelliere Kohl e del Presidente Chirac del 5 giugno 1998 hanno recentemente indicato gli obiettivi che una siffatta strategia potrebbe prefiggersi:

- «Tutti i nostri sforzi devono piuttosto mirare alla creazione di un'Unione europea forte e capace di agire, pur preservando la diversità delle tradizioni politiche, culturali e regionali.»
- «Nel prendere le decisioni è quindi molto importante tenere presenti le particolarità locali, regionali e nazionali.»

2.2. Gli sviluppi del principio di sussidiarietà

2.2.1. Il principio di sussidiarietà regolatore

2.2.1.1. Il principio di sussidiarietà deve svolgere il ruolo di regolatore delle relazioni fra l'Unione europea, gli Stati membri e gli enti territoriali. Deve essere applicato nel rispetto della ripartizione interna delle competenze degli Stati.

L'applicazione del principio di sussidiarietà si realizza attraverso un processo di codecisione, che stabilisce, di volta in volta, a quale livello assegnare le competenze fra Unione europea, Stati membri, regioni ed enti locali. Questo principio non deve né costituire un alibi per l'inazione a tutti i livelli di governo, né finire per distruggere la capacità d'azione dell'Unione europea.

2.2.1.2. In questo momento è importante procedere ad una valutazione ragionata delle competenze assunte dall'UE, per potersi poi concentrare sulle sfide future.

A. Si è verificato che, applicando la sussidiarietà, l'Unione ha ridotto la sua attività legislativa soprattutto in materia di politica sociale e di politica ambientale. In tali settori le nuove iniziative della Commissione divengono sempre più rare, per l'urgenza di certi problemi e malgrado il carattere transfrontaliero o transnazionale di questi ultimi.

B. Le proposte della Commissione europea riguardanti il rispetto del principio di sussidiarietà formano oggetto di un esame interno complesso e di un controllo politico da parte delle altre istituzioni. Tutti gli organi (inclusi i vari Consigli specializzati e il Consiglio «Affari generali») devono sorvegliare il rispetto del principio di sussidiarietà nell'ambito delle decisioni del Consiglio. Tale compito spetta ovviamente in primo luogo al Comitato delle regioni.

2.2.1.3. È opportuno tuttavia rammentare l'obiettivo politico principale del principio di sussidiarietà: prendere decisioni al livello più efficace e più vicino possibile ai cittadini, affinché questi ultimi possano essere protagonisti della costruzione europea avendo accesso a tutte le informazioni che permettono loro di farlo. La popolazione potrà sostenere il progetto europeo solo se i risultati saranno buoni e visibili. A livello delle regioni e degli enti locali, è necessario creare degli spazi, prendere delle iniziative, coordinate e lanciate dal Comitato delle regioni in collaborazione con il Parlamento europeo, per alimentare autenticamente — tramite una strategia democratica — la riflessione sulle finalità dell'Unione europea.

2.2.1.4. Le regioni e le città, grazie alle loro esperienze sul territorio, sono pienamente consapevoli dell'importanza cruciale che rivestono il recepimento del diritto comunitario nel diritto nazionale e l'applicazione di quest'ultimo per l'immagine che i cittadini si fanno dell'Europa. In molti Stati membri le regioni e le città hanno un ruolo da svolgere nell'applicazione ai cittadini del diritto europeo recepito.

2.2.2. Il principio di sussidiarietà rinnovatore

2.2.2.1. Il principio di sussidiarietà deve anche svolgere il ruolo di rinnovatore delle relazioni fra Stati membri e regioni o enti locali nell'attuazione delle politiche europee.

Se gli obiettivi principali del futuro sviluppo dell'Unione europea sono il rafforzamento della capacità d'azione comunitaria, l'attenzione che i cittadini rivolgono alla Comunità e la responsabilizzazione dei cittadini, è nell'interesse dell'Unione europea preoccuparsi maggiormente degli ambiti per i quali la partecipazione dei livelli più vicini ai cittadini e direttamente responsabili nei loro confronti non è sufficiente.

2.2.2.2. L'attuazione della politica europea esige che l'Unione europea conceda ai livelli più vicini ai cittadini dei margini di manovra e di adattamento che siano quanto più ampi possibile. Al tempo stesso l'Unione europea deve essere messa in condizione di agire in modo efficace nei settori in cui le attività che le competono sono di notevole importanza per tutti. Gli Stati membri devono comportarsi lealmente verso la Comunità e inoltre applicare e attuare il diritto comunitario in modo corretto e trasparente, rispettando altresì il principio di sussidiarietà.

2.2.2.3. Le riforme istituzionali non sono degli obiettivi di per sé. Devono servire al contrario a realizzare il più efficacemente possibile degli obiettivi politici la cui importanza è riconosciuta e democraticamente approvata. Dal punto di vista del sostegno dell'opinione pubblica e della prossimità ai cittadini, finalità politiche e regolamentazioni istituzionali sono quindi fortemente connesse, ma la preminenza spetta necessariamente agli obiettivi politici.

2.3. La sussidiarietà e la prossimità ai cittadini nella pratica

Il Comitato riconosce i progressi compiuti dal momento in cui, con il Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel Trattato CE. Rimanda a tale proposito alla

comunicazione della Commissione europea «Legiferare meno per agire meglio: i fatti» del 27 maggio 1998⁽¹⁾. Vi si legge che la Commissione ha ritirato una serie di iniziative e che il numero di proposte legislative è calato. Il principio di sussidiarietà è un principio generale che riguarda la politica generale dell'UE e deve essere rispettato in via generale da tutti. Esso si applica tanto alla Commissione come alle altre istituzioni comunitarie ed agli Stati membri che costantemente sollecitano alla Commissione stessa nuove proposte.

3. Conclusioni

3.1. Come si configura la nuova cultura della sussidiarietà?

3.1.1. Il Comitato esorta tutte le istituzioni comunitarie ad applicare rigorosamente il principio di sussidiarietà conformemente al nuovo articolo 5 del Trattato CE ed al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni iniziativa dell'UE va preceduta da un esame della necessità di un intervento europeo condotto in modo approfondito, imparziale e coordinato da parte di differenti livelli istituzionali. La sussidiarietà non deve ridursi ad una verifica formale routinaria.

3.1.2. L'integrazione europea presuppone sia un'armonizzazione, sia il mantenimento della diversità sviluppatasi. È l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà che salvaguarda tale diversità, tratto distintivo dell'identità europea.

Il valore aggiunto di una politica europea deve tenere presente in pari misura sia il principio di armonizzazione e di coesione economica e sociale che quello di concorrenza e di diversità.

In questo contesto occorre evitare di limitarsi ad una prospettiva meramente economica. I punti di vista sociali e culturali devono essere incorporati nelle riflessioni e avervi lo stesso peso.

3.1.3. Le decisioni europee vanno elaborate in modo tale da lasciare un margine più ampio possibile alle decisioni nazionali, regionali e locali. Occorre tuttavia controllare attentamente l'attuazione della normativa per garantire un'applicazione integrale e un'interpretazione accurata in modo da evitare distorsioni. La densità normativa dovrebbe essere limitata al minimo indispensabile e l'onere amministrativo richiesto per l'attuazione dovrebbe essere per quanto possibile ridotto. Nell'attività normativa la Comunità dovrebbe per quanto possibile prediligere le direttive in modo da agevolare il processo di attuazione negli Stati membri. Il Comitato riconosce tuttavia che in taluni casi occorre far ricorso a regolamenti quando ciò sia indispensabile per garantire l'applicazione integrale dei provvedimenti onde evitare interpretazioni non accurate. Per determinati ambiti, ad esempio i problemi riguardanti la salute, la sicurezza, ecc., permane la necessità di ricorrere a regolamenti.

⁽¹⁾ COM(1998) 345 def.

3.1.4. L'applicazione del diritto dell'UE dovrebbe restare di competenza degli Stati membri e degli enti locali e regionali, poiché l'applicazione delle prescrizioni europee può coinvolgere i cittadini solo se avviene in maniera decentrata.

3.1.5. Le centinaia di fattispecie degli aiuti dovrebbero essere riesaminate, in quanto nel complesso riducono considerevolmente il margine di manovra politico delle regioni e dei comuni che fanno domanda di fondi. Gli aiuti UE devono contribuire a rafforzare il margine di manovra politico delle regioni e dei comuni che fanno domanda di fondi. Ciò che occorre è concentrare l'attività di sostegno dell'UE sugli obiettivi davvero essenziali, snellire le procedure amministrative e rinunciare ad impartire indirizzi eccessivamente dettagliati.

In futuro la politica strutturale dell'UE dovrà essere un elemento centrale della solidarietà europea e questa dovrebbe assumere maggiormente la forma di contributi forfettari per la realizzazione di obiettivi definiti dalla stessa UE.

In numerosi pareri, il Comitato ha caldeggiato il mantenimento della politica strutturale europea ai livelli definiti dal Trattato. Fermo restando tale approccio programmatico e in forza del principio di sussidiarietà, il Comitato ha avanzato altresì numerose proposte per accrescere l'efficienza e snellire le procedure, proposte che continuano ad essere valide. È poco realistico voler praticare una solidarietà efficiente attraverso singoli programmi sempre nuovi da gestire a livello centrale. Gran parte della responsabilità per l'attuazione dei programmi dovrebbe spettare agli organismi democraticamente legittimati degli Stati membri, delle regioni e dei comuni. L'attuazione richiede un controllo efficace che garantisca il conseguimento degli obiettivi stabiliti.

3.2. Il principio di sussidiarietà come «principio regolatore»

3.2.1. A partire dal momento in cui un intervento comunitario tocca un settore di competenza congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri, il principio di sussidiarietà verrà applicato da un lato per salvaguardare la competenza nazionale, regionale e locale e, dall'altro, per dimostrare la pertinenza dell'intervento comunitario.

3.2.2. Riguardo all'attuazione del principio di sussidiarietà, è bene distinguere le due dimensioni esplicitate dall'articolo 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea:

- la necessità dell'intervento (secondo comma);
- l'intensità delle forme di intervento (terzo comma).

Nel suddetto articolo le competenze esclusive della Comunità vengono sottratte alla verifica della sussidiarietà. Le competenze esclusive della Comunità europea devono essere definite in modo limitato e preciso, nel rispetto del principio di sussidiarietà, che per le competenze congiunte deve costituire un punto di riferimento flessibile.

3.2.3. Un'azione a livello europeo dovrebbe essere intrapresa soltanto qualora apporti un evidente valore aggiunto e gli Stati membri, agendo indipendentemente, non possano

conseguire gli stessi risultati, come affermano il Trattato, il protocollo sulla sussidiarietà ed il principio esposto nel presente parere. Spetta agli Stati membri, riuniti nel Consiglio, giudicare che la misura è necessaria per conseguire uno degli obiettivi comunitari.

3.2.4. La valutazione della necessità di un intervento esclusivo, autorizzato o congiunto della Comunità e/o degli Stati membri è stata al centro di vivaci dibattiti negli anni dal 1992 al 1997 ed ha dimostrato quanto sia difficile delimitare in via definitiva le competenze di ciascun livello.

3.2.5. Come regolatore d'intensità, il principio di sussidiarietà è rafforzato dal principio di proporzionalità, sancito anch'esso dal Protocollo annesso al Trattato di Amsterdam.

3.2.6. Un monitoraggio regolare dell'applicazione del principio di sussidiarietà diventa indispensabile per proseguire sulla via delle successive interpretazioni della Corte di giustizia che hanno fatto seguito alla posizione del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 e per instaurare un controllo democratico più efficace nonché una maggiore trasparenza degli atti legislativi.

3.3. Una chiara delimitazione delle competenze

3.3.1. Malgrado tutti i progressi fatti ed il proseguimento di tutti gli sforzi volti all'attuazione della sussidiarietà, è sempre più palese che di per sé questo principio, in quanto limite all'esercizio delle competenze, non garantisce che la legislazione europea si concentri sull'essenziale né può impedire che vengano travalicate le competenze attribuite. Sono pertanto necessari un intenso dibattito e un'attiva sorveglianza — anche da parte del Comitato — che comporti una verifica regolare dell'applicazione del principio di sussidiarietà, per esempio mediante un rapporto annuale.

3.3.2. Per quanto riguarda l'effettiva ripartizione dei poteri, gli articoli di diritto sostanziale del Trattato devono fissare criteri che consentano di soppesare la necessità di un intervento dell'UE e al tempo stesso di rendere pregnanti anche i termini non giuridici — come «meglio» e «non ... sufficientemente» — contenuti nell'enunciazione generica del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato CE (versione consolidata). L'attuale delimitazione delle competenze è imprecisa anche perché il Trattato CE prevede solo obiettivi molto generali, senza tuttavia stabilire esattamente la portata delle misure.

3.3.3. Va individuata in particolare la linea di demarcazione tra le questioni attinenti al mercato interno (Art. 100 A del Trattato CE) e le altre politiche, come quelle relative alla cultura e al settore radiotelevisivo, all'assetto territoriale, alla sanità e così via. I singoli problemi economici, infatti, non essendo indipendenti da tutte le altre politiche, devono essere oggetto di un approccio globale. La giurisprudenza esistente in materia di politica di concorrenza dimostra che la cultura, per esempio, può essere una valida giustificazione per restringere la libera circolazione dei beni. Di pari passo, la tutela delle minoranze locali abbisogna di misure particolari e specifiche, che non possono essere valutate secondo criteri attinenti al mercato interno e in nessun caso secondo principi strettamente economici. Si potrebbe pensare a definire se la questione investita essenzialmente gli aspetti economici o altre politiche.

3.3.4. Dato il livello di integrazione raggiunto e nel quadro di una nuova e complessiva delimitazione delle competenze si può pensare ad una procedura semplificata di revisione dei Trattati. Il Comitato deve avviare un dibattito concreto sulle modalità di ripartizione delle competenze tra l'Unione europea, gli Stati membri e i loro enti territoriali, al fine di proporre una chiave di ripartizione.

3.3.5. L'elenco di obiettivi e compiti contenuto nell'articolo 3 del Trattato CE deve essere reso più concreto e adeguato alle disposizioni di attribuzione delle competenze vigenti.

3.4. *Garantire le prerogative regionali e l'autonomia locale*

3.4.1. È evidente che anche la struttura interna degli Stati membri muta rapidamente. Si constata una forte tendenza al decentramento e, in taluni Stati membri, le regioni hanno acquisito un elevato grado di autonomia.

L'Unione non è più semplicemente un'Unione di 15 capitali. È anche una rete di regioni e di città. Nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione, le riforme istituzionali sono divenute inevitabili.

In quanto portavoce degli enti locali e regionali d'Europa, il Comitato auspica di poter partecipare alla «concezione» della struttura dell'Unione europea del XXI° secolo.

Il Comitato insiste sulla necessità di coinvolgere strettamente in tale processo i paesi candidati, dato che un giorno anch'essi saranno i nostri partner nell'Unione.

3.4.2. Le normative europee talvolta limitano anche il margine di manovra politico delle regioni, delle città e dei comuni. Mentre riguardo alle nazioni il Trattato sull'Unione europea (nuovo Articolo 6) stipula che l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, non esistono norme di tutela analoghe per le regioni né per i comuni.

Il Comitato ha già chiesto a più riprese di inserire nel Trattato garanzie in merito (cfr. Allegato 1).

3.4.3. La salvaguardia delle prerogative regionali e dell'autonomia locale implica da un lato la concessione di garanzie agli enti locali e dall'altro la possibilità di sorvegliare la corretta applicazione di tali garanzie e di sanzionarne le violazioni.

Il Comitato ha già chiesto a più riprese che queste garanzie siano statuite dal Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare nell'articolo 3 B (nuovo articolo 5 della versione consolidata) (cfr. Allegato 1, sezione 2).

Analogamente la garanzia dell'autonomia locale dovrebbe essere sancita dall'articolo F del Trattato sull'Unione europea (nuovo articolo 6 della versione consolidata), secondo il quale «l'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici».

Nel paragrafo 2 di quest'articolo, riguardante i diritti fondamentali, va inserito un riferimento alla Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa.

3.4.4. In attesa delle riforme istituzionali non realizzate ad Amsterdam, il Comitato chiede che i capi di Stato e di governo ribadiscano in una dichiarazione politica la propria disponibilità ad offrire alle regioni ed ai comuni garanzie in merito, nel quadro di una piena applicazione del principio di sussidiarietà.

Il Comitato ribadisce nuovamente le richieste avanzate non prese in considerazione nel Trattato di Amsterdam ed esprime l'opinione che, nel quadro delle necessarie riflessioni in materia istituzionale, si dovrebbe riflettere anche sul ricorso a strumenti idonei a garantire il rispetto del principio di sussidiarietà.

I capi di Stato e di governo potrebbero quindi impegnarsi a seguire la via di far precedere da una consultazione obbligatoria degli enti locali e regionali qualsiasi politica o disposizione comunitaria che abbia ripercussioni per loro rilevanti — siano di natura finanziaria, economica o ambientale oppure riguardino la coesione sociale o i diritti dell'uomo — e ciò sia in sede di definizione che di attuazione della strategia politica.

3.5. *Cooperazione transfrontaliera interregionale e intercomunale*

3.5.1. Perché il principio di sussidiarietà possa esplicare appieno la sua forza e la sua portata è indispensabile che le regioni e i comuni siano effettivamente in grado di risolvere da soli i problemi che si pongono loro sul campo, nell'ambito delle loro competenze e se necessario in cooperazione con le regioni o i comuni vicini.

3.5.2. A tutt'oggi la cooperazione interregionale transfrontaliera continua ad incontrare ostacoli giuridici ed amministrativi, conseguenza delle prerogative degli Stati membri in materia di politica estera. Nella maggior parte degli Stati membri questa forma di cooperazione è appannaggio del potere centrale. In genere quando si tratta di assumere impegni giuridicamente vincolanti, anche quando questi non superino il livello regionale o locale, sono necessari accordi diplomatici.

3.5.3. È quindi giocoforza constatare che un gran numero di problemi quotidiani che affliggono i cittadini delle regioni frontaliere — riguardanti per esempio il lavoro, i trasporti, l'alloggio — non possono essere risolti in modo soddisfacente ed in tempo utile.

3.5.4. Il Comitato considera quindi indispensabile la soppressione degli ostacoli che si frappongono ad un'efficace cooperazione interregionale e ritiene che questa rivendicazione sia una chiara conseguenza dell'applicazione scrupolosa del principio di sussidiarietà nella forma sancita dal Trattato. Il Comitato sollecita gli Stati membri a fare il necessario affinché la cooperazione interregionale venga riconosciuta come settore d'interesse comune provvisto di un quadro giuridico europeo.

3.6. Epilogo

3.6.1. Per esercitare un controllo del principio di sussidiarietà anteriormente all'intervento dell'Unione europea, è importante che il Comitato si pronunci in merito al rispetto di tale principio da parte della Commissione al momento di esaminare gli atti preparatori e le proposte di normativa comunitaria. Il Comitato invita la Commissione europea a presentare la sua relazione annuale sulla sussidiarietà al Comitato stesso, che è disposto ad elaborare annualmente un parere sull'argomento. Il Comitato ribadisce inoltre la richiesta di organizzare un autentico controllo preventivo sul fondamento dei testi giuridici e sul loro rispetto del principio di sussidiarietà, controllo che dovrebbe essere esercitato a monte dell'adozione di decisioni legislative da parte delle istituzioni europee.

3.6.2. Il Comitato raccomanda espressamente al Consiglio dell'Unione europea di promuovere un'Europa fondata sul

principio di sussidiarietà, in cui si rafforzino le peculiarità e le identità dei popoli europei che costituiscono la sua maggiore ricchezza, favorendo in tal modo una concorrenza feconda, senza pregiudizio della solidarietà e della coesione. Il Comitato invita gli Stati membri a fare il possibile perché nella loro legislazione interna si tenga conto del principio di sussidiarietà come guida nella ripartizione delle competenze, non solo per definire i loro ambiti di competenza, ma anche come incoraggiamento a coinvolgere gli enti locali e regionali nella definizione delle condizioni di applicazione delle proprie competenze.

3.6.3. L'applicazione del principio di sussidiarietà non riguarda solo l'attività legislativa e regolamentare dell'Unione e quindi solo le relazioni fra Unione e Stati membri. Interviene anche nel processo decisionale a livello nazionale, nonché nel recepimento e nell'applicazione del diritto europeo all'interno degli Stati membri. A livello europeo, questa dimensione del principio di sussidiarietà non ha finora ricevuto la necessaria attenzione.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente

del Comitato delle regioni

Manfred DAMMEYER

ALLEGATO

al parere del Comitato delle regioni

1. Il principio di sussidiarietà e i testi europei

1.1. L'idea stessa della sussidiarietà era implicitamente presente nell'articolo 95 del Trattato CECA di Parigi del 18 aprile 1951 e nell'articolo 235 del Trattato di Roma del 25 marzo 1957 e la si era già esplicitamente menzionata in una relazione della Commissione europea sull'Unione europea del 1975, ispirata dal Commissario Spinelli, che affermava: «Né più né meno delle Comunità attuali, l'Unione europea non deve condurre alla creazione di un superstato accentratore. Di conseguenza, e conformemente al principio di sussidiarietà, saranno affidati all'Unione solo i compiti che gli Stati membri non potranno svolgere con efficacia.»

1.2. Primo testo giuridico europeo ad aver esplicitato il principio di sussidiarietà, la Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa è stata sottoscritta a Strasburgo il 15 ottobre 1985. Ratificata da 30 Stati membri del Consiglio d'Europa, fra i quali 12 Stati membri dell'Unione europea su 15, essa rappresenta ormai una convenzione del Consiglio d'Europa che si impone alle legislazioni nazionali degli Stati che l'hanno ratificata.

1.3. Si noteranno, in particolare, gli articoli 3 e 4 di tale Carta e soprattutto il quarto paragrafo dell'articolo 4 che illustra bene il principio di sussidiarietà affermando che: «L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea generale, spettare di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini. L'attribuzione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia.»

1.4. Il principio di sussidiarietà è stato introdotto in modo molto chiaro nei Trattati europei con l'Atto unico del 1987 nel cui titolo dedicato all'ambiente si leggeva (Art.130 R, § 4): «La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri.»

1.5. Dal momento in cui è stato introdotto nell'articolo 5 del Trattato CE dal Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà ha suscitato numerosi commenti, specie in occasione della preparazione della Conferenza intergovernativa del 1997, prima di essere approfondito in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997.

1.6. La dichiarazione della Germania, dell'Austria e del Belgio sulla sussidiarietà invita a riconoscere e ad applicare il principio di sussidiarietà all'interno degli Stati membri.

2. L'evoluzione fra i Trattati di Maastricht e di Amsterdam

2.1. Nel corso del periodo preparatorio della Conferenza intergovernativa e del Trattato di Amsterdam, il Comitato ha elaborato un parere⁽¹⁾ nell'intento di migliorare la formulazione di parecchi articoli del Trattato di Maastricht sui meccanismi di partecipazione delle regioni e degli enti locali all'amministrazione dell'Europa e sulle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà e di domandare un'evoluzione del suo stesso statuto, della sua organizzazione, del suo campo d'azione ed dei suoi ambiti di intervento.

2.2. Si noterà in particolare che il Comitato proponeva di riformulare l'articolo 5 del Trattato CE menzionando esplicitamente il ruolo degli enti regionali e locali competenti in virtù del diritto nazionale degli Stati membri e chiedeva una definizione chiara delle competenze dell'Unione europea e degli Stati membri e il diritto per le regioni di proporre dei ricorsi per l'annullamento di determinate decisioni per violazione del principio di sussidiarietà.

2.3. I suggerimenti del Comitato convergevano con numerose altre proposte, specie con quelle dell'Assemblea delle regioni d'Europa e del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa che auspicava una modifica del testo dei Trattati su temi quali l'autonomia locale, la trasparenza, il partenariato, la rappresentatività del Comitato delle regioni, la non discriminazione fra i sessi e la parità di opportunità.

3. I progressi del Trattato di Amsterdam

3.1. Parecchie modifiche auspiccate dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali sono state introdotte nel Trattato di Amsterdam, al quale è stato allegato il Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Sono stati registrati dei progressi sullo statuto e sulla capacità organizzativa del Comitato, sul partenariato, sulla parità di opportunità o sulla trasparenza.

Diverse proposte di modifica sull'autonomia locale invece non sono state inserite nel Trattato.

3.2. È chiaro che le regioni e gli enti locali auspicano sempre che la loro posizione sia meglio definita, che il loro ruolo venga maggiormente considerato in numerosi articoli del Trattato e che il dialogo, a lungo limitato ai soli livelli dell'Europa e degli Stati membri, divenga più completo estendendosi a tutti i livelli territoriali.

4. Il Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998 ha deciso di procedere ad un esame dei problemi connessi all'applicazione pratica della sussidiarietà.

⁽¹⁾ CdR 136/95 e allegato: GU C 100 del 2.4.1996, pag. 1.

Risoluzione del Comitato delle regioni riguardante «L'arresto di Abdullah Öcalan e la necessità di individuare una soluzione politica alla questione curda»

(1999/C 198/15)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

esorta il governo turco ad individuare una soluzione politica alla questione curda e chiede al PKK e alle altre organizzazioni curde di agire nel rispetto della legge;

confida nel governo turco perché questi distingua tra autonomia culturale, particolarmente cara ai rappresentanti delle autorità locali e regionali dell'Unione europea, e separatismo, che mette in pericolo l'unità territoriale della Turchia;

invita la Turchia ad attuare le necessarie riforme socioeconomiche onde consentire alla minoranza curda di esprimere la propria identità culturale nell'ambito dello Stato turco;

ricorda che tutti i paesi candidati all'adesione all'Unione europea devono conformarsi ai criteri di Copenaghen che esigono «una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze»;

si attende dalle autorità turche tutte le garanzie necessarie perché al Signore Öcalan sia riservato un trattamento umano e sia garantito un processo pubblico equo conformemente agli obblighi internazionali che la Turchia ha sottoscritto, in particolare come membro del Consiglio d'Europa;

invita in tale contesto le autorità turche ad adottare le misure necessarie a consentire ad osservatori internazionali di assistere al processo e insiste perché Öcalan sia sottoposto ad un processo pubblico e sia assistito da un collegio di difesa di propria scelta;

condanna fermamente tutti gli atti di violenza, la presa di ostaggi e gli attacchi ai danni delle ambasciate degli Stati membri dell'Unione;

esprime pieno appoggio alla Dichiarazione del Consiglio del 22 febbraio 1999 e alla Risoluzione del Parlamento europeo del 25 febbraio 1999.

Bruxelles, 11 marzo 1999.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Manfred DAMMEYER
