



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

*Bruxelles, 19 dicembre 2003
COM(2003) 811 definitivo*

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

*Dialogo con le associazioni degli enti territoriali
sull'elaborazione delle politiche dell'Unione Europea*

Introduzione

In risposta alle domande dei soggetti operanti sul territorio in occasione della consultazione relativa al *Libro bianco sulla governance europea* ⁽¹⁾, la Commissione si è impegnata a “ [...]stabilire un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica.” Tale impegno è stato confermato all'atto dell'adozione della relazione sulla *governance europea* ⁽²⁾ e della comunicazione “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo” ⁽³⁾, l'11 dicembre 2002, quando la Commissione ha reso noto che avrebbe adottato una comunicazione intesa a definire quadro, portata e modalità del dialogo con le associazioni degli enti locali e regionali.

Allo scopo di preparare questa comunicazione la Commis-

(1) COM (2001)428 def. del 25 luglio 2001.

(2) COM (2002)705 def. dell'11 dicembre 2002.

(3) COM (2002)704 def. dell'11 dicembre 2002.

sione ha adottato, nel marzo 2003, un documento di lavoro ⁽⁴⁾ che definisce la portata di tale dialogo. Il documento di lavoro è stato sottoposto a consultazione pubblica dal 28 marzo al 23 maggio 2003 tramite pubblicazione su internet ⁽⁵⁾. Numero- se associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali hanno comunicato alla Commissione osservazioni e reazioni. Questi contributi, per la loro ricchezza e qualità, hanno costituito un aiuto significativo per elaborare questa comunicazione.

Tenuto conto dei risultati della consultazione pubblica, la presente comunicazione:

- precisa il carattere integrativo e complementare del dialogo rispetto a qualsiasi altra forma di consultazione delle amministrazioni regionali e locali;
- presenta con maggiore chiarezza il ruolo assegnato al Comitato delle Regioni nel quadro del dialogo proposto;
- definisce un quadro di riferimento inteso ad individuare le associazioni che possono partecipare a questo dialogo.

Tale dialogo è complementare alle altre procedure di consultazione definite dal trattato e dai testi normativi e a quelle previste dalla comunicazione della Commissione sul potenziamento di una cultura di consultazione e di dialogo. Conformemente al principio di proporzionalità la Commissione ha provveduto inoltre ad evitare che le misure proposte imponessero oneri amministrativi o finanziari sproporzionati.

Gli obiettivi di questo nuovo dialogo sono i seguenti:

- riunire i soggetti operanti sul territorio, per il tramite delle associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali, offrendo loro la possibilità di esprimersi sulle politiche europee che essi contribuiscono ad attuare prima che siano avviate le procedure formali di decisione;
- assicurare una migliore informazione e una conoscenza più approfondita degli orientamenti politici dell'Unione e della

(4) C/2003/927 del 27 marzo 2003.

(5) Le reazioni ottenute dalla Commissione in occasione della consultazione pubblica sono accessibili su internet: <http://europa.eu.int/comm/regionalpolicy/consultation/territorial.fr.htm>.

normativa europea, per far sì che l'azione comunitaria diventi più trasparente e sia percepita in modo più concreto dai cittadini.

Il dialogo sistematico sarà proposto a partire dalla presentazione:

- del programma di lavoro annuale della Commissione;
- delle grandi iniziative delle politiche a forte impatto territoriale, a prescindere dal fatto che esso sia diretto o indiretto.

Per conseguire questi obiettivi è necessario:

- determinare la finalità del dialogo,
- individuare i partecipanti,
- definire le tematiche,
- fissare le modalità del dialogo.

1. Finalità del dialogo

La Commissione intende rendere più sistematico il dialogo specifico che essa intrattiene già a monte della procedura di decisione con le associazioni delle amministrazioni regionali e locali.

Il dialogo è volto ad integrare e ad approfondire le procedure di consultazione, nel rispetto dei principi generali e delle norme minime di consultazione già determinate dalla Commissione, e a permettere di mettere in atto i principi di una buona *governance* quali definiti nel *Libro bianco: apertura, partecipazione, coerenza ed efficacia*.

1.1. Apertura

Il principio d'apertura deriva dalla volontà della Commissione di assicurare una migliore informazione e una conoscenza più approfondita degli orientamenti politici dell'Unione e della normativa comunitaria.

Per spiegare, più efficacemente, l'azione comunitaria non basta, infatti, potenziare le azioni di comunicazione e d'informazione anche se esse sono, evidentemente, necessarie. Le amministrazioni regionali e locali, in quanto democraticamente e-

lette e presenti sul territorio, sono in una posizione ottimale per trasmettere ai cittadini l'informazione di cui essi hanno bisogno per meglio comprendere le politiche e le decisioni europee. A tal fine, esse devono essere in grado di partecipare attivamente alla formulazione delle politiche europee. La loro azione consentirà all'Unione di rafforzare la propria visibilità nei confronti dei cittadini, che potranno potenziare la loro adesione alle politiche condotte dall'Unione.

1.2. Partecipazione

Nel Libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione ha sottolineato che “la qualità [...] delle politiche dell'Unione dipende dall'ampia partecipazione dei cittadini, che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione”. Essa si è così impegnata a seguire, per l'elaborazione e l'esecuzione delle politiche dell'Unione Europea, un approccio che fa appello alla partecipazione di tutti, che implica una consultazione il più ampia possibile sulle principali iniziative politiche.

Ricordando le accresciute responsabilità che incombono alle autorità regionali e locali nell'attuazione delle politiche comunitarie, la Commissione sottolinea nel Libro bianco che “[...] a livello comunitario, la Commissione, nell'elaborare le sue proposte, deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali. A tale scopo, la Commissione deve organizzare in forma più sistematica un dialogo con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali, rispettando al tempo stesso le disposizioni costituzionali e amministrative di ciascuno Stato membro. La Commissione sostiene le iniziative in corso intese ad accrescere la cooperazione tra le associazioni e il Comitato delle Regioni [...]”.

È questo principio di partecipazione che la Commissione intende applicare con il dialogo proposto da questa comunicazione.

1.3. Coerenza

Le consultazioni effettuate in preparazione del *Libro bianco sulla governance europea*, nonché i diversi studi e relazioni avviati o elaborati dalle istituzioni europee hanno portato la Commissione a riconoscere l'esigenza di valutare in modo più approfondito l'incidenza territoriale delle politiche comunitarie in settori quali i trasporti, l'energia o l'ambiente.

In primo luogo, la Commissione ha già definito un metodo integrato per la valutazione d'impatto che riunisce *“in un unico strumento tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta, distaccandosi così dall'impostazione attuale che prevede un certo numero di valutazioni settoriali parziali”* ⁽⁶⁾. Questo strumento consentirà inoltre alla Commissione di avviare un dialogo e un dibattito con le diverse parti interessate.

La valutazione d'impatto contribuirà così a informare i diversi soggetti attivi sul piano comunitario delle conseguenze di un'attività comunitaria ed a orientare e a preparare le autorità nazionali e locali all'adozione delle misure necessarie per attuare in maniera ottimale l'iniziativa comunitaria.

In secondo luogo, la Commissione ha adottato principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate non istituzionali sulle principali iniziative politiche proposte. Questo processo di consultazione sarà avviato, ove necessario, dai servizi della Commissione elaborando una nuova politica che necessita una *“valutazione d'impatto”*.

La presente comunicazione propone di completare le consultazioni puntuali con dibattiti periodici con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali; nell'ambito di tale dialogo, il Comitato delle Regioni è invitato a svolgere un ruolo d'intermediario. Nell'elaborare proposte politiche, la Commissione potrà così tener conto in maniera più coerente delle realtà e delle esperienze regionali e locali.

(6) COM (2002)276 def. del 5 giugno 2002.

1.4. Efficacia

È su scala territoriale che alcune politiche comunitarie producono i loro effetti. Le amministrazioni regionali e locali sono pertanto le più idonee a valutare la coerenza e l'efficacia delle politiche comunitarie a forte impatto territoriale.

Per migliorare la propria azione, soprattutto in termini di coerenza e di percezione da parte dei cittadini dell'orientamento delle politiche, l'Unione deve essere informata dell'impatto territoriale delle proprie azioni il più a monte possibile, prima della loro attuazione. Sarà in tal modo possibile definire, più precisamente, la natura e l'intensità delle misure da adottare e valutare i risultati e gli impatti futuri delle azioni che avranno un'incidenza a livello territoriale.

La disponibilità di strumenti atti ad agevolare un dialogo con le associazioni che rappresentano le amministrazioni regionali e locali permetterà alla Commissione di coinvolgere al momento opportuno e in maniera ottimale, cioè prima dell'avvio formale della procedura di decisione, gli enti territoriali che contribuiscono o sono interessati alla realizzazione delle politiche decise a livello europeo.

2. I partecipanti al dialogo

La scelta dei partecipanti al dialogo, che prenderà la forma di dibattiti, deve tener conto degli elementi seguenti:

- disposizioni attuali del trattato, in particolare principio di sussidiarietà;
- architettura istituzionale dell'Unione (diritto d'iniziativa della Commissione, potere legislativo attribuito al Parlamento europeo e al Consiglio, nuovo ruolo consultivo del Comitato delle Regioni dopo la conclusione del protocollo di cooperazione con la Commissione);
- principio del rispetto dell'autonomia costituzionale degli Stati membri, che organizzano in maniera diversa le relazioni con gli enti territoriali.

Non bisogna inoltre dimenticare che, dopo l'allargamento,

l'Unione comprenderà circa 250 Regioni e 100.000 autorità locali ⁽⁷⁾. Per questo motivo, come indicato nel *Libro bianco sulla governance europea, gli interlocutori appropriati per un dialogo anteriore alle procedure formali di decisione possono essere soltanto le associazioni nazionali ed europee delle amministrazioni regionali e locali*. Occorrerà provvedere affinché tutti gli interessi delle menzionate autorità siano rappresentati in questo dialogo, in particolare per tener conto delle realtà del territorio europeo.

L'esperienza acquisita nel corso di anni nel campo della politica regionale e delle politiche dell'ambiente, dei trasporti, della ricerca e dello sviluppo rurale potrebbe costituire il punto di partenza per individuare il gruppo di interessati con cui stabilire il partenariato ⁽⁸⁾ senza per questo limitare il nuovo dialogo. Si dovrebbe tuttavia evitare una settorializzazione di questo nuovo partenariato, anche se l'apporto delle diverse organizzazioni settoriali e dei loro contributi specifici giustifichi, quando un soggetto susciti un interesse comune, che varie associazioni si raggruppino e presentino una posizione comune nell'ambito di queste riunioni.

La Commissione ritiene che questo nuovo dialogo debba fornire l'occasione di potenziare i legami tra il Comitato delle Regioni e le autorità, che esso rappresenta. Conformemente pertanto alle raccomandazioni conferite dal *Libro bianco sulla governance europea*, la Commissione invita tutte le amministrazioni regionali e locali e le loro associazioni a potenziare i loro rispettivi contatti con il Comitato delle Regioni.

Conformemente ai trattati, il Comitato delle Regioni svolge già un ruolo essenziale per la consultazione di questi interlocutori. Questo ruolo di intermediario tra le amministrazioni regionali e locali e le istituzioni europee è stato potenziato mediante la conclusione tra la Commissione e il Comitato delle Regioni di un protocollo di cooperazione che prevede l'organizzazione

(7) Fonte: Comitato delle Regioni.

(8) Informazioni sulle associazioni europee sono state riunite nella base di dati CONECCS accessibile sul sito http://europa.eu.int/comm/civilsociety/coneccs/index_fr.htm. Non si tratta tuttavia di un elenco esauriente.

di consultazioni da parte del Comitato su richiesta della Commissione ⁽⁹⁾. Le proposte presentate nell'ambito della presente comunicazione non recano pregiudizio alle modalità di cooperazione per tali consultazioni.

Quanto alle modalità di selezione di tali associazioni, la Commissione ritiene pertanto che il Comitato delle Regioni sia l'organo più idoneo ad individuare le associazioni interessate dalle diverse politiche e a proporre, per ciascuna riunione, gli elenchi di associazioni europee e nazionali in funzione dei temi considerati. La Commissione si riserva tuttavia il diritto di invitare a partecipare alle varie riunioni di dialogo associazioni di propria scelta, modificando e/o integrando gli elenchi proposti dal Comitato delle Regioni.

La Commissione intende così contribuire a rafforzare la funzione di interfaccia del Comitato delle Regioni con le amministrazioni regionali e locali e potenziare in tal modo la cooperazione con le associazioni di enti territoriali.

Sarà compito del Comitato delle Regioni cooperare con le varie associazioni per definire i criteri di selezione delle associazioni. In ogni caso, queste organizzazioni dovranno essere rappresentative e in grado di fornire un parere formulato collettivamente nonché di riferire le proposte e gli orientamenti della Commissione ai rispettivi mandanti nazionali. Le associazioni selezionate dovranno controllare di essere rappresentate al livello più elevato. A tale riguardo, occorrerà adottare procedure di selezione chiare, trasparenti e rispettose dei requisiti minimi comunitari in vigore per la consultazione.

Dovranno quindi partecipare al dialogo:

- le associazioni interessate alla politica considerata;
- le associazioni i cui membri partecipano a porre in atto tale politica;
- le associazioni che nutrono, per i loro obiettivi, un interesse diretto in tale politica.

Occorrerà inoltre tener conto degli aspetti seguenti:

(9) Protocollo di cooperazione relativo alle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, concluso a Bruxelles il 20 settembre 2001.

- se del caso, esigenza di esperienza, di perizie o di conoscenze tecniche specifiche;
- esigenza di mantenere un giusto equilibrio tra le associazioni che rappresentano categorie diverse di enti territoriali;
- contributi dei partecipanti in occasione di consultazioni precedenti concernenti la stessa politica, senza recare pregiudizio alla partecipazione di associazioni create recentemente;
- il numero di associazioni considerate dovrà restare operativo e coerente con l'obiettivo di efficacia perseguito dal dialogo.

3. *Ambito e contenuto del dialogo*

Il dialogo si avvia avviato prima che siano state istituite le procedure formali di decisione. Esso differisce tuttavia dai contatti avviati dalla Commissione con i rappresentanti della società civile.

Il dialogo si svolgerà senza pregiudicare le consultazioni specifiche previste dai trattati (ad esempio, la consultazione degli organi consultivi istituzionali ⁽¹⁰⁾, il dialogo sociale ai sensi degli articoli da 137 a 139 del trattato CE) o da altri testi comunitari e che rientrano nell'ambito delle procedure dette di "comitologia" ⁽¹¹⁾. Le modalità di consultazione di cui al presente documento completeranno inoltre, senza sostituirvisi, le disposizioni adottate dalla Commissione l'11 dicembre 2002 nella comunicazione sui principi generali e i requisiti minimi per la consultazione ⁽¹²⁾.

Questo nuovo processo non sostituirà da ultimo i contatti puntuali o le consultazioni specifiche tra i servizi della Commissione e le associazioni. Oltre a tali contatti, il dialogo permetterà di fornire un contributo significativo alle proposte della

(10) Trattandosi in particolare del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo, il dialogo proposto nel presente documento non recherà pregiudizio alle loro nuove funzioni consultive (parere di prospezione, parere di ricerca) definite dai protocolli di cooperazione conclusi con la Commissione nel settembre 2001.

(11) Ai sensi della decisione del Consiglio n. 1999/468/CE.

(12) COM (2002)704 def. dell'11 dicembre 2002.

Commissione poiché esso sarà sistematico, maggiormente organizzato e più politico.

Si propone pertanto di instaurare un dialogo sistematico basato sulla:

- presentazione del *programma di lavoro annuale della Commissione, delle grandi iniziative* delle politiche che hanno un impatto territoriale diretto o indiretto (coesione economica e sociale, politica regionale, politica sociale, politica dell'occupazione, trasporti, energia, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, politica agricola comune, reti di infrastrutture transeuropee, salute, istruzione e cultura, formazione professionale, giustizia e affari interni, politica dei consumatori...).

4. Modalità e organizzazione del dialogo locale e regionale

La Commissione è responsabile dell'organizzazione e dello svolgimento delle riunioni. Essa intende fare di questo dialogo un processo di scambi reciproci. Il dialogo e l'agenda politica europea potrebbero articolarsi come segue:

- organizzazione, ogni anno, di un incontro che consenta di avviare un dialogo politico al più alto livello tra il Presidente della Commissione e/o i vicepresidenti i rappresentanti delle associazioni. Oltre alla presentazione da parte della Commissione del programma di lavoro per l'anno successivo, al Comitato delle Regioni, quest'altro incontro offrirà la possibilità di avviare un dialogo privilegiato con i rappresentanti delle associazioni delle amministrazioni interessate sugli orientamenti previsti per l'azione dell'Unione Europea;

- incontri con i membri della Commissione, responsabili delle politiche ad impatto territoriale. Questi incontri con i membri della Commissione, che potrebbero essere organizzati ogni anno, ove il programma di lavoro lo giustifichi, forniranno l'occasione di avviare un dialogo sulle grandi iniziative proposte per la politica in questione.

L'ordine del giorno delle riunioni sarà pertanto determinato dal programma di lavoro generale della Commissione nonché

dal calendario delle iniziative a forte impatto territoriale. L'elenco delle associazioni che partecipano a questi incontri sarà deciso dalla Commissione, per ciascuna riunione, sulla base delle proposte del Comitato delle Regioni e in funzione della specificità delle iniziative.

Per rispondere ad un'esigenza di trasparenza e assicurare la partecipazione delle associazioni, la Commissione provvederà affinché le date delle discussioni siano fissate sei settimane in anticipo. La Commissione metterà inoltre a disposizione delle associazioni i necessari documenti.

5. Conclusione

Nella sua proposta di instaurare un dialogo politico più sistematico con gli enti territoriali la Commissione segue una linea di condotta mirante ad *offrire alle parti interessate la possibilità di esprimersi*, senza rimettere in causa il processo decisionale. Essa dovrebbe consentire alla Commissione, prima che siano avviate le procedure formali di decisione, di prendere conoscenza del loro parere sulle politiche europee che essi contribuiscono ad attuare o che andranno alla fine a ripercuotersi a livello territoriale. Il metodo di lavoro proposto permetterà inoltre al Comitato delle Regioni di rafforzare i legami con le diverse associazioni delle amministrazioni regionali e locali.