

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII**
N. 3

COMMISSIONI RIUNITE V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE) E XIV (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio
relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità
territoriali per la statistica (NUTS)(COM(2001)83).

Approvato il 10 aprile 2002

Le Commissioni riunite V e XIV;

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento della Camera, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica — NUTS (COM(2001)83);

tenuto conto delle indicazioni emerse nelle audizioni del Ministro per le politiche comunitarie, dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM e del Presidente e di un membro della Commissione per la politica regionale, i trasporti e il turismo del Parlamento europeo;

sottolineato che:

la proposta di regolamento merita, in linea generale, una valutazione largamente positiva, in quanto provvede a colmare una lacuna nell'ordinamento comunitario derivante dall'assenza di una disciplina giuridica della classificazione delle aree regionali che compongono il territorio degli Stati membri dell'Unione europea;

peraltro, assai opportunamente, la proposta di regolamento prospetta la definizione di una base giuridica della materia che non prescinde dall'esperienza maturata fino ad oggi; piuttosto che assumere parametri e metodologie del tutto innovativi, la cui definizione sarebbe stata, inevitabilmente, assai impegnativa, la proposta di regolamento prevede l'adozione di una disciplina che in larga parte si fonda sul precedente costituito dal sistema di classificazione regionale comunemente noto come « Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica »; tale classificazione è stata, in effetti, adottata a livello

comunitario a partire dal 1988, tuttavia soltanto in via convenzionale, ricorrendo a forme negoziali tra gli Stati membri, la Commissione ed Eurostat;

le considerazioni svolte nel preambolo della proposta di regolamento offrono utili elementi di informazione in ordine alle motivazioni che ne giustificano l'adozione, in particolare laddove si fa riferimento alla necessità di pervenire alla definizione di un sistema di classificazione cui le competenti autorità comunitarie sarebbero tenute a ricorrere in via generale, salvo casi straordinari; in sostanza, appare innegabile il vantaggio che potrà derivare dalla definizione di una disciplina tendenzialmente stabile, ferma restando la possibilità di apportare, negli anni successivi, eventuali correzioni e aggiustamenti, qualora se ne ravvisasse l'opportunità;

l'adozione del regolamento può, quindi, segnare un evidente progresso, in quanto introdurrebbe alcuni necessari elementi di certezza e di coerenza nella suddivisione dei territori degli Stati membri in aree omogenee;

appare, peraltro, evidente che la classificazione, oltre a rispondere a finalità tipicamente statistiche, riconducibili all'esigenza di adottare standard uniformi nell'ambito dell'Unione europea, riveste notevole rilievo anche sotto il profilo economico; ciò vale, in particolare, con riferimento alla disciplina dell'accesso alle risorse relative ai fondi strutturali e della misura entro cui se ne può fruire;

in base alla normativa vigente, l'individuazione delle aree di ciascun Stato membro che hanno diritto ad avvalersi dei finanziamenti provenienti dai fondi strutturali viene effettuata con riferimento a specifici livelli di classificazione; in parti-

colare, per quanto concerne i fondi strutturali per il periodo 2000-2006, le zone che possono beneficiare degli interventi di cui all'obiettivo 1 debbono essere comprese tra le aree NUTS 2, mentre per l'obiettivo 2 si fa riferimento alle aree NUTS 3;

appare, d'altra parte, assai improbabile ipotizzare, per il prossimo futuro, che una eventuale revisione della disciplina dei fondi strutturali, quale potrebbe intervenire anche in ragione dell'allargamento dell'Unione, possa prescindere dalla definizione dei livelli NUTS, ai fini dell'individuazione delle aree che potranno beneficiare delle misure di sostegno;

proprio la prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea costituisce un ulteriore elemento a sostegno dell'esigenza di procedere con la massima attenzione nella suddivisione dei territori degli Stati membri; infatti, entrerà a far parte dell'Unione un numero consistente di Stati i quali, in genere, registrano livelli di sviluppo socio-economico più bassi e disparità, al loro interno, meno accentuate di quelle riscontrabili in alcuni degli attuali Stati membri;

occorre, quindi, evitare il rischio di pervenire ad una classificazione che, in primo luogo dal punto di vista della validità statistica, risulti inadeguata a rappresentare efficacemente le effettive condizioni delle diverse aree, soprattutto quando si tratti di realtà entro le quali verrebbero accorpate situazioni contrassegnate da vistose difformità;

a tale ultimo riguardo, si può osservare che la necessità di procedere all'adozione di criteri oggettivi nella definizione delle regioni, cui si fa riferimento nel preambolo della proposta di regolamento, implica che la dimensione geografica delle aree da includere nei diversi livelli NUTS debba essere stabilita in termini tali da evitare il rischio di produrre distorsioni nella rappresentazione; per questo motivo, si deve segnalare l'esigenza di procedere con la massima cautela alla definizione dell'ampiezza, geografica e demografica,

delle unità territoriali, con particolare riguardo alla individuazione delle circoscrizioni amministrative di riferimento, evitando l'errore di aggregazioni forzate e non riconducibili a dati oggettivi, tali da pregiudicare la corretta rappresentazione della configurazione effettiva delle diverse aree;

sarebbe, in particolare, assai grave che alcune delle aree degli Stati membri che registrano gravi e perduranti condizioni di ritardo nello sviluppo economico possano vedersi precluso l'accesso alle risorse dei fondi esclusivamente in conseguenza dei criteri adottati in sede di definizione della disciplina dei livelli NUTS, a prescindere dalle effettive e reali condizioni in cui le stesse aree versano;

alla luce delle considerazioni svolte, un primo elemento di criticità deriva dal fatto che la proposta di regolamento prevede una ripartizione del territorio degli Stati membri soltanto in tre livelli gerarchici; i livelli sono individuati in primo luogo con riferimento all'ambito territoriale coincidente con la circoscrizione entro la quale si esercita la competenza di autorità amministrative, oltre che in base all'entità della popolazione, stabilita tra un valore minimo ed uno massimo di abitanti; viene, peraltro, affermato che, qualora per un determinato livello NUTS non esistano unità amministrative di dimensione adeguata, il livello venga costituito aggregando più unità amministrative;

nel caso specifico dell'Italia, nell'allegato II si prospetta un'aggregazione, per quanto riguarda i livelli NUTS 1, in 11 unità, le quali soltanto in qualche caso coincidono con il territorio di singole regioni;

l'articolazione effettuata soltanto su tre livelli NUTS non appare adeguata a rappresentare efficacemente le diverse realtà riscontrabili sul territorio; in particolare, l'Italia si caratterizza per una notevole varietà di situazioni — quali quelle relative alle aree montane e insulari — per cui, nell'ambito di una stessa circoscrizione amministrativa, si regi-

strano realtà contrassegnate da condizioni socio-economiche assai differenziate;

non è, infatti, infrequente il caso per cui in una stessa regione, e talora addirittura in una medesima provincia, si trovino a coesistere zone caratterizzate da livelli significativi di sviluppo, riconducibili alla presenza di un consistente tessuto produttivo, e zone in condizioni di ritardo o di difficoltà; per queste ultime, i fondi strutturali costituiscono una risorsa decisiva per sostenere la riqualificazione del territorio, attrarre insediamenti produttivi e creare prospettive di valorizzazione e di ripresa;

alla luce della circostanza testé sottolineata, sarebbe gravemente penalizzante se alcune delle zone che evidenziano più vistose situazioni di ritardo o di difficoltà dovessero essere escluse dalla ripartizione dei fondi strutturali soltanto perché la provincia o la regione di riferimento registra, in media, valori di sviluppo socio-economico più elevati;

ovviamente, il ricorso ad entità fittizie, non riconducibili neppure ad ambiti di competenza amministrativa, quali sono alcune delle aggregazioni sovraregionali indicate nell'allegato I alla proposta di regolamento, con riferimento all'Italia, non può che accentuare il problema prospettato; ne deriva, infatti, il rischio di individuare entità astratte, che presentano, al loro interno, una assai ridotta omogeneità e che risultano largamente superate, anche sotto l'aspetto della significatività euristica, alla luce dell'evoluzione, registratasi negli ultimi decenni, delle condizioni socio-economiche;

la dimensione di aree infraprovinciali potrebbe dimostrarsi particolarmente adatta a cogliere i fenomeni di localismo e specificità economico-sociale tipici della struttura economica italiana; per questo motivo, potrebbe risultare opportuno assumere ulteriori indicatori (quali quello dei « sistemi locali del lavoro »), in aggiunta al dato rappresentato dalla coincidenza con una circoscrizione

amministrativa e alla popolazione residente, qualificanti per la individuazione delle diverse aree da ricondurre ai vari livelli NUTS successivi ai primi tre;

per i motivi suindicati, appare necessario procedere ad alcune correzioni, relativamente all'individuazione delle circoscrizioni territoriali corrispondenti ai diversi livelli NUTS;

l'adozione delle regioni quali circoscrizioni di riferimento per l'individuazione delle aree NUTS 1 potrebbe, peraltro, risultare incompatibile con le dimensioni quantitative, relative all'entità della popolazione residente, previste all'articolo 3 della proposta di regolamento, dal momento che la dimensione media di popolazione delle regioni italiane è di circa 2,9 milioni di abitanti; proprio allo scopo di superare l'eventuale contraddizione che dovesse crearsi, si evidenzia la necessità di apportare alcune modifiche ai criteri assunti per la individuazione dei livelli, in particolare non ritenendo vincolante il criterio numerico della popolazione rispetto a quello della unità amministrativa;

la proposta di regolamento in esame (articolo 5) affida alla Commissione, assistita dal Comitato statistico, la facoltà di modificare la classificazione NUTS, rendendo in tal modo non più essenziale l'accordo dello Stato membro interessato; tale procedura (detta « di comitato di regolamentazione ») non sembra offrire agli Stati membri garanzie sufficienti ai fini dell'esercizio di un effettivo potere decisionale: in sostanza, si conferirebbero alla Commissione ampi poteri in una materia che ha importanti riflessi nelle decisioni politiche riguardanti la politica regionale dell'Unione;

invitano il Governo ad adoperarsi nelle competenti sedi decisionali comunitarie affinché:

1. la proposta di regolamento sia modificata nel senso di far coincidere il livello

NUTS 1 con le regioni, che costituiscono la struttura fondamentale nella quale si articola la Repubblica italiana, soprattutto alla luce delle innovazioni introdotte nell'ordinamento dalle recenti modifiche apportate al titolo V della parte seconda della Costituzione, le quali hanno ampliato in misura notevole l'ambito di intervento della potestà normativa attribuito alle regioni, tanto con riferimento all'attività legislativa che a quella regolamentare;

2. sia privilegiato il criterio della unità amministrativa rispetto a quello dell'entità della popolazione nella definizione della suddivisione dei livelli NUTS;

3. si definisca una ripartizione dei livelli NUTS più articolata, tale da con-

templare 5 livelli, in modo da rendere possibile anche l'individuazione di livelli di aggregazione intermedi, non necessariamente coincidenti con l'ambito di competenza proprio di province e comuni; a tal fine, dovrà attribuirsi particolare rilievo alle esigenze di tutela di quelle aree, quali le aree montane o insulari, che, per la loro particolarità territoriale, presentano specificità di ordine sociale ed economico meritevoli di tutela;

4. si preveda che le proposte di modifica della classificazione NUTS formulate dalla Commissione siano elaborate in termini tali da garantire la piena informazione e il massimo coinvolgimento degli Stati membri interessati.