

Strumento europeo di vicinato e partenariato

Cooperazione transfrontaliera

**Documento di strategia 2007-2013
Programma indicativo 2007-2010**

Sintesi

Documento di strategia 2007-2013 sulla cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'ENPI e programma indicativo 2007-2010

Il documento di strategia 2007-2013 sulla cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'ENPI e il programma indicativo 2007-2010 verranno ufficialmente adottati dalla Commissione. Il documento stabilisce il quadro strategico del sostegno fornito dalla CE alla cooperazione transfrontaliera ai confini esterni dell'Unione europea, nonché le dotazioni indicative e il quadro di programmazione nell'ambito dello Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI).

La cooperazione transfrontaliera (cross-border cooperation - CBC) ai confini esterni dell'UE è una priorità fondamentale tanto della Politica europea di prossimità (che interessa i paesi dell'Europa orientale, del Caucaso meridionale e del Mediterraneo meridionale) quanto del partenariato strategico tra l'UE e la Russia. Essa figura altresì in politiche associate quali il partenariato euromediterraneo (processo di Barcellona) e la dimensione nordica. L'adozione dell'ENPI ha ampliato notevolmente il campo d'azione della cooperazione transfrontaliera, in termini di qualità e di quantità.

Sulla base dell'esperienza acquisita in precedenza nell'ambito dei programmi Tacis, Meda, Phare e Interreg, una nuova politica e un nuovo quadro di attuazione per la CBC alle frontiere esterne dell'Unione sono stati delineati in una comunicazione specifica del luglio 2003¹, prima della completa elaborazione della Politica europea di prossimità (PEP). Essi sono stati ulteriormente sviluppati in una sezione specifica del documento di strategia sulla PEP del maggio 2004².

Conformemente alla nuova impostazione prevista dall'ENPI, la CBC è chiamata a svolgere un ruolo fondamentale, distinto da altre forme di cooperazione, dato che essa opera a vantaggio di entrambi i versanti della frontiera esterna dell'UE e viene finanziata attraverso linee esterne e interne del bilancio dell'UE. A tal fine, sono state inserite disposizioni specifiche per la CBC nell'ENPI³, e le norme di attuazione adottate dalla Commissione prevedono disposizioni d'attuazione dettagliate⁴.

Obiettivi della politica

La CBC alle frontiere esterne dell'Unione persegue i seguenti obiettivi strategici fondamentali: appoggiare lo sviluppo sostenibile e contribuire a ridurre le differenze delle condizioni di vita su entrambi i versanti dei confini esterni dell'UE, cogliere le sfide e le opportunità dell'ampliamento dell'UE o risultanti dalla prossimità tra regioni al di là dei nostri confini terrestri e marittimi.

¹ "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità" (COM(2003) 393 def., 1° luglio 2003).

² "Politica europea di prossimità - Documento di strategia", COM(2004) 373 def., 12 maggio 2004.

³ "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato", COM (2004) 628 def., 29 settembre 2004.

⁴ Per offrire opportunità di cooperazione transfrontaliera tra gli Stati membri e i paesi in fase di preadesione, una disposizione analoga figura nel regolamento IPA.

La CBC intende in particolare contribuire a:

- promuovere lo sviluppo economico e sociale nelle regioni situate su entrambi i versanti delle frontiere comuni;
- far fronte a problemi comuni in settori quali l'ambiente, la sanità pubblica, la prevenzione della criminalità organizzata e la lotta a tale fenomeno;
- garantire confini sicuri ed efficaci;
- promuovere azioni transfrontaliere locali volte a favorire i contatti interpersonali.

Parametri di base e problemi da affrontare nelle regioni frontaliere

Per sua stessa natura, la CBC intende offrire vantaggi alle regioni che condividono direttamente una frontiera terrestre o marittima con l'UE, nonché alle regioni situate sul versante comunitario. Conformemente alla pratica Interreg, potranno partecipare ai programmi i dipartimenti o le province che condividono direttamente una frontiera, definiti come unità territoriali corrispondenti ai livelli NUTS III/II⁵ sul versante europeo e, sul versante esterno, in mancanza di una siffatta classificazione, come unità territoriali che più si avvicinano a tale definizione. In casi specifici, debitamente giustificati, può venire inserita nella zona ammessa a beneficiare del programma un'unità NUTS III/II o una regione equivalente confinante con una regione frontaliere.

Nonostante le notevoli differenze che caratterizzano le diverse regioni situate lungo la frontiera orientale e meridionale dell'UE, è possibile individuare alcuni problemi comuni. Uno sviluppo regionale integrato e armonioso attraverso le frontiere dell'Unione riveste particolare importanza in una situazione caratterizzata da diversi tassi di sviluppo economico, enormi disparità di reddito e diverse dinamiche demografiche. Le questioni ambientali sono particolarmente importanti nell'ambito dei bacini marini comuni quali il Mar Baltico, il Mar Nero e il Mediterraneo. Le questioni ambientali non sono certo meno importanti ai confini terrestri, benché in questo caso siano spesso più localizzate, soprattutto per quanto riguarda le acque transfrontaliere (fiumi e laghi). Le questioni relative alla salute pubblica assumono particolare importanza in un contesto transfrontaliero, ad esempio in relazione alle malattie trasmissibili (tubercolosi, HIV/Aids) o a possibili epidemie o pandemie. Anche la lotta contro la criminalità organizzata è un problema transfrontaliero fondamentale. L'UE sostiene la cooperazione bilaterale, transfrontaliera, regionale e internazionale con paesi terzi per migliorare le misure intese a prevenire e combattere la criminalità organizzata, la corruzione e il terrorismo.

Ai fini di una gestione efficace dei confini è essenziale garantire che le frontiere esterne dell'UE siano nel contempo efficienti (agevolando la circolazione transfrontaliera bona fide delle persone e il commercio e il transito legali) e sicure (impedendo l'attraversamento clandestino delle frontiere e il commercio e il transito illegali). Un'altra sfida, che rappresenta al tempo stesso un'opportunità, comune a tutte le regioni situate

⁵ La nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) consiste in una classificazione regionale comune utilizzata nell'Unione europea a fini statistici. Conformemente a tale sistema, le regioni vengono classificate in ordine decrescente di grandezza da NUTS I a NUTS V. La classificazione NUTS è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1059/2003.

oltre le frontiere esterne dell'UE, consiste nel promuovere la cooperazione tra persone, potenziando i contatti tra i gruppi della società civile su entrambi i versanti del confine.

Esperienze precedenti

Tra il 2004 e il 2006 è stata seguita una nuova impostazione, con l'introduzione dei programmi di prossimità enunciati nella comunicazione della Commissione del 2003. Nell'Europa orientale, in tale triennio sono stati forniti complessivamente 75 milioni di euro nel quadro di Tacis (oltre ai circa 54 milioni di euro programmati per le infrastrutture ai valichi). A Sud, è stato avviato un programma di prossimità specifico nel quadro di MEDA, al quale sono stati destinati 9,4 milioni di euro nello stesso periodo. Tali finanziamenti hanno integrato i quasi 600 milioni di euro provenienti da Interreg (296 milioni di euro per i programmi destinati ai paesi dell'Europa orientale e 300 milioni di euro per i programmi mediterranei) e i 50 milioni di euro provenienti da Phare, destinati alle stesse regioni frontaliere. I programmi di prossimità hanno rappresentato un importante primo passo verso l'impostazione CBC pienamente integrata prevista nel quadro dell'ENPI. Essi hanno consentito altresì ai paesi partner del Mediterraneo meridionale di partecipare per la prima volta ai programmi Interreg bilaterali e multilaterali esistenti ai quali erano ammessi dalla fine degli anni '90.

Alcune valutazioni recenti hanno esaminato determinati aspetti della CBC:

- nel 2000 la Corte dei conti ha elaborato una relazione sul programma Tacis CBC⁶, esortando in particolare a: migliorare i meccanismi di coordinamento tra le diverse fonti di finanziamento nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, incrementare il finanziamento complessivo (equilibrato su entrambi i versanti della frontiera), garantire più spazio alla cooperazione su piccola scala, coinvolgere maggiormente le autorità locali e regionali nella cooperazione, privilegiare azioni che contribuiscono a migliorare il tenore di vita nelle zone frontaliere, fornire un maggiore sostegno al potenziamento delle capacità delle autorità locali e regionali;
- una valutazione intermedia del programma MEDA II, conclusa nel 2005, raccomandava di rivolgere maggiore attenzione a progetti su piccola scala con la società civile, onde perseguire gli obiettivi politici e umani del partenariato previsti dal processo di Barcellona;
- in una recente valutazione del programma Tacis⁷, la Commissione ha raccomandato tra l'altro di concentrarsi sul potenziamento del partenariato. Per quanto riguarda, in particolare, la CBC, essa ha concluso che occorre migliorare la concezione e la gestione della cooperazione transfrontaliera, soprattutto garantendo una maggiore complementarità e una migliore integrazione tra i programmi finanziati dalla CE su entrambi i versanti della frontiera.

Nell'elaborare la nuova CBC-ENPI si è tenuto conto altresì di alcuni altri insegnamenti tratti dall'esperienza acquisita negli ultimi anni in materia di cooperazione transfrontaliera. È stata rivolta particolare attenzione agli elementi seguenti.

⁶ GU C 329 del 23 novembre 2001.

⁷ Valutazione del regolamento (CE, Euratom) n. 99/2000 del Consiglio (Tacis) e della sua attuazione, gennaio 2006, Commissione europea /Unità valutazione /EuropeAid, DG Sviluppo e DG Relazioni esterne.

- *Tempo necessario per consolidare programmi efficaci di CBC:* i programmi CBC alle frontiere esterne orientali dell'UE sono stati avviati oltre dieci anni fa. L'esperienza acquisita con tale cooperazione, finanziata attraverso Tacis, Phare e Interreg, ha consentito di procedere all'impostazione strutturata in due fasi prevista dalla comunicazione della Commissione del 2003⁸.
- *Importanza della partecipazione locale, garantendo al tempo stesso un sostegno a livello nazionale:* le autorità locali e regionali delle regioni frontaliere si sono dimostrate entusiaste di collaborare per cogliere le opportunità e le sfide comuni. Tuttavia, per garantire una cooperazione armoniosa a livello regionale e locale, è indispensabile anche un sostegno politico e amministrativo a livello nazionale, dal momento che la mancanza di un siffatto sostegno ha costituito un ostacolo in svariate occasioni.
- *Importanza dello scambio di esperienze tra partner del programma in materia di collaborazione e del relativo potenziamento delle capacità:* nell'ambito dei precedenti programmi CBC, la combinazione di diverse fonti di finanziamento e di diverse procedure ha ostacolato di per sé l'efficacia della cooperazione transfrontaliera. Anche se le nuove possibilità offerte dall'ENPI contribuiranno a un cambiamento radicale della situazione, il sostegno alla formazione e al potenziamento delle capacità risulterà particolarmente importante per poter sfruttare appieno il potenziale della CBC.

Principali questioni che i programmi CBC-ENPI dovranno affrontare

I programmi CBC-ENPI si prefiggono quattro obiettivi principali.

- Promuovere lo sviluppo economico e sociale nelle regioni situate su entrambi i versanti delle frontiere comuni. Uno sviluppo regionale integrato e sostenibile nelle regioni frontaliere è essenziale per contribuire a promuovere la prosperità, la stabilità e la sicurezza alle frontiere esterne dell'UE – obiettivo principale della PEP, nonché elemento importante del partenariato strategico tra l'UE e la Russia. I programmi CBC-ENPI intendono aiutare gli interlocutori pubblici e privati a cogliere le opportunità e le sfide rappresentate dalla vicinanza all'UE. La promozione dello sviluppo economico e sociale è un obiettivo fondamentale al quale i programmi CBC-ENPI devono rivolgere particolare attenzione.
- Collaborare per risolvere problemi comuni in settori quali l'ambiente, la sanità pubblica, la prevenzione della criminalità organizzata e la lotta a tale fenomeno. Le autorità locali alle frontiere orientali dell'UE dovranno affrontare in particolare il problema del degrado ambientale causato dalla ristrutturazione economica e dalla scarsissima attenzione tradizionalmente rivolta alle questioni ambientali.

⁸ L'impostazione strutturata in due fasi esposta nella comunicazione della Commissione del 2003 sulla CBC prevedeva una prima fase (2004-2006) durante la quale i partner su entrambi i versanti delle frontiere avrebbero dovuto procedere congiuntamente all'individuazione dei progetti prioritari e alla loro selezione e valutazione, mentre la stipulazione dei contratti e i pagamenti sarebbero rimasti suddivisi tra Tacis e Interreg. La seconda fase, resa possibile dal nuovo regolamento ENPI, riunisce queste due fonti di finanziamento a vantaggio di un programma CBC completamente integrato e gestito congiuntamente.

- Garantire l'efficienza e la sicurezza delle frontiere. Si riscontrano tuttora difficoltà alle frontiere esterne dell'UE per quanto riguarda la qualità delle infrastrutture frontaliere di base e le procedure relative alla loro gestione operativa. Occorre agevolare la circolazione di merci e persone ai valichi per contribuire ai più vasti obiettivi economici e sociali oltre le regioni frontaliere limitrofe.
- Promuovere azioni transfrontaliere locali volte a favorire i contatti interpersonali. Parallelamente alle iniziative realizzate a livello nazionale e regionale, i programmi CBC-ENPI offrono la possibilità di intensificare i contatti interpersonali e tra società civili a livello locale, nel quadro di una piena partecipazione locale. Le azioni in campo sociale e culturale e nei settori dell'istruzione e dei media, nonché l'intensificazione dei contatti transfrontalieri tra gruppi della società civile ed ONG, potranno contribuire altresì a promuovere la governance e la democrazia a livello locale e a favorire la comprensione reciproca.

Definizione e sviluppo dei programmi

Nel quadro della CBC-ENPI verranno stabilite due principali categorie di programmi: i programmi che riguardano una frontiera terrestre comune o una breve rotta marittima e i programmi riguardanti un bacino marino⁹. I programmi vengono definiti essenzialmente sulla base della loro ammissibilità quale definita nel regolamento ENPI, tenendo conto al tempo stesso della necessità di garantire la continuità con periodi di programmazione precedenti e di agevolare la gestione dei programmi.

Tra le quattro priorità generali del programma, la programmazione dettagliata spetterà ai partner del programma, che collaboreranno attraverso i confini a livello locale, regionale e nazionale. Mediante un processo ascendente, tali partner saranno chiamati a elaborare un "programma comune" – il quale dovrà essere presentato alla Commissione per approvazione –, che comprenderà una serie di priorità e misure specifiche. Il programma proposto dovrà tener conto dei quattro temi sopra illustrati, pur rispecchiando le situazioni e le esigenze specifiche di ciascuna regione in termini di fabbisogno di cooperazione e di investimenti di ogni singolo programma, nonché dei diversi contesti di cooperazione previsti dai programmi relativi alle frontiere terrestri e alle rotte marittime e dai programmi che interessano i bacini marini. Occorre garantire la coerenza e la complementarità opportune tra i programmi CBC-ENPI e i piani d'azione nazionali PEP (le Road Map nel caso della Russia) durante il processo di programmazione.

Nel quadro del processo di programmazione, i partner definiscono i beneficiari specifici delle azioni di ciascun programma, in conformità della definizione di principali interlocutori locali e regionali ammissibili. L'ammissibilità si basa sul regolamento ENPI, benché occorra privilegiare le autorità locali e regionali, la società civile e le ONG, le camere di commercio e la comunità accademica e pedagogica, nonché altre parti che soddisfino i criteri di ammissibilità geografica del programma e che rivestano importanza

⁹ L'articolo 8 del progetto di regolamento ENPI definisce tali programmi come programmi riguardanti frontiere terrestri e tratti di mare comuni e programmi riguardanti un medesimo bacino marino.

per la realizzazione degli obiettivi. Sarà necessaria un'adeguata partecipazione delle autorità nazionali in tutte le fasi di sviluppo del programma e, all'occorrenza, all'esecuzione dei progetti.

Nel programma comune, inoltre, i partner definiranno il quadro per la gestione congiunta del programma, nonché le procedure e le strutture predisposte a tal fine.

Risultati previsti

Il programma CBC-ENPI dovrebbe conseguire nell'insieme i risultati seguenti:

- assicurare l'attuazione efficace e tempestiva dei programmi comuni CBC descritti nel presente documento;
- perseguire efficacemente gli obiettivi generali esposti nel presente documento, soddisfacendo le priorità specifiche dei partner locali in ciascuna regione frontaliere e consentendo una maggiore partecipazione delle parti interessate locali;
- fornire i mezzi necessari per migliorare il coordinamento tra piani di sviluppo a livello locale, regionale e nazionale, prevedendo l'attuazione di progetti CBC pertinenti ed efficaci a vantaggio di entrambi i versanti delle frontiere esterne dell'UE;
- contribuire, a medio e lungo termine, ad aumentare la prosperità, la stabilità e la sicurezza lungo le frontiere esterne dell'Unione attraverso il potenziamento della cooperazione e l'intensificazione dei contatti su entrambi i versanti.

Per quanto riguarda i quattro principali obiettivi, a titolo illustrativo, ci si attende che nelle zone frontaliere i programmi possano contribuire a una maggiore sostenibilità dello sviluppo economico e sociale e a una maggiore concentrazione sui seguenti temi: pratiche amministrative e buon governo; identificazione dei problemi ambientali e proposta di soluzioni sostenibili al riguardo; misure congiunte nei settori della prevenzione delle emergenze e della lotta contro la criminalità organizzata, nonché in relazione a questioni sociali e sanitarie; miglioramento dell'attraversamento delle frontiere e del loro funzionamento; maggior coinvolgimento della società civile e delle ONG per quanto concerne vari aspetti dello sviluppo regionale e della governance generale, nonché intensificazione dei contatti interpersonali transfrontalieri.

Tenuto conto del carattere decentrato del processo di programmazione e di attuazione della CBC-ENPI, spetterà tuttavia ai partner del programma precisare in maniera più dettagliata i risultati attesi dal programma specifico che essi proporranno. Gli esempi seguenti vengono pertanto forniti a titolo meramente illustrativo.

Per quanto riguarda i programmi relativi alle frontiere terrestri e alle rotte marittime, i programmi dovrebbero contribuire, tra l'altro, all'instaurazione di relazioni di cooperazione a lungo termine tra i partner, ad azioni congiunte efficaci ed equilibrate nell'ambito di progetti su entrambi i versanti della frontiera, a un miglioramento del potenziale per trattare questioni prioritarie locali, a una maggiore partecipazione e a un maggiore impegno dei partner su entrambi i versanti delle frontiere per quanto attiene alla

realizzazione di attività transfrontaliere, minore isolamento delle regioni frontaliere grazie al maggiore sviluppo socioeconomico della zona frontaliere.

Per quanto riguarda i programmi che riguardano un bacino marino, essi dovrebbero consentire in particolare l'instaurazione di migliori contatti tra i partner regionali e subnazionali nella regione contemplata dal programma, una maggiore partecipazione e un maggiore coinvolgimento a livello regionale nell'affrontare le priorità regionali e subnazionali di interesse comune, la costituzione o il potenziamento di reti sostenibili e di piattaforme di cooperazione in grado di fornire un contributo effettivo alle questioni trattate.

Rischi

Sulla base dell'esperienza acquisita in precedenza con le attività CBC, è possibile individuare tre principali tipi di rischi associati all'attuazione del concetto CBC-ENPI:

- capacità e grado di preparazione dei partner ad aderire ad un partenariato volto all'attuazione di programmi (impegno politico);
- volontà e capacità dei partner di gestire il programma, e in particolare di instaurare un sistema di responsabilità di gestione comune;
- capacità dei partner di sviluppare e attuare le proposte di progetto.

Dotazione finanziaria indicativa

Il finanziamento a favore dei programmi CBC-ENPI proviene da due fonti: gli stanziamenti destinati espressamente all'ENPI e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); le due fonti di finanziamento figurano tuttavia in un'unica linea di bilancio, alla rubrica 4 del bilancio annuale comunitario. Entrambe le fonti di finanziamento contribuiranno in generale a ciascuno dei programmi CBC descritti nel presente documento e potranno essere utilizzate su entrambi i versanti della frontiera esterna dell'UE per azioni di interesse comune.

Le dotazioni finanziarie sono state determinate tenendo conto dei criteri definiti all'articolo 7 del regolamento ENPI e in conformità delle disposizioni dell'articolo 18 del regolamento sui Fondi strutturali. In particolare, la ripartizione dei fondi tra i singoli programmi di cooperazione transfrontaliera è necessaria per tener conto di "criteri obiettivi quali la popolazione delle zone ammissibili e di altri fattori che influiscono sull'intensità della cooperazione, incluse le caratteristiche specifiche delle regioni frontaliere e la capacità di gestire e assorbire l'assistenza comunitaria".

Su tale base, il finanziamento complessivo disponibile per i programmi CBC-ENPI per il periodo 2007-2010 ammonta a 583,28 milioni di euro, 274,92 milioni dei quali provenienti dall'ENPI e 308,36 milioni dal FESR. Per il periodo 2011-2013, è previsto che vengano messi a disposizione altri 535,15 milioni di euro (252,23 milioni provenienti dall'ENPI e 282,93 dal FESR), previo riesame intermedio della strategia e previa adozione del programma indicativo per il periodo 2011-2013.

Oltre al finanziamento dei programmi, verrà creato un piccolo strumento di 4,9 milioni di euro per finanziare azioni volte ad agevolare lo scambio di esperienze e di migliori pratiche tra i partner del programma, onde contribuire a migliorare l'elaborazione, l'attuazione e la gestione di programmi CBC in corso e futuri.

I programmi saranno oggetto di un riesame intermedio, che verrà effettuato in linea di massima nel 2009. I risultati di tale riesame potrebbero comportare adeguamenti del programma indicativo CBC-ENPI per il periodo 2011-2013. Il riesame intermedio terrà conto di eventuali modifiche a livello di priorità di cooperazione, evoluzione socioeconomica, risultati osservati durante l'attuazione delle misure in questione e il processo di controllo e valutazione, nonché di qualsiasi esigenza di adeguare gli importi del finanziamento disponibile e quindi di ridistribuire le risorse disponibili tra i diversi programmi. Si potrà procedere a un riesame prima della data prevista, qualora ciò risultasse necessario per trattare questioni specifiche che incidono sull'attuazione di un programma.

Cooperazione transfrontaliera nel quadro dell'ENPI
Stanziamenti indicativi per programma, 2007-2010, in milioni di euro

	2007-2010	2010-2013	Totale 2007-2013
<i>Programmi riguardanti una frontiera terrestre</i>			
Kolarctic /Russia	14,728	13,513	28,241
Carelia/Russia	12,101	11,102	23,203
Sudest Finlandia/Russia	18,871	17,314	36,185
Estonia/Lettonia/Russia	24,915	22,859	47,775
Lettonia/Lituania/Bielorussia	21,766	19,970	41,737
Lituania/ Polonia/Russia	68,908	63,222	132,130
Polonia/Bielorussia/Ucraina	97,107	89,094	186,201
Ungheria/Slovacchia/Ucraina/Romania	35,796	32,842	68,638
Romania/Moldavia/Ucraina	66,086	60,632	126,718
<i>Programmi riguardanti una rotta marittima</i>			
Spagna/Marocco	81,738	74,993	156,732
Programma atlantico CBC	16,773	15,389	32,162
Italia/Tunisia	13,138	12,054	25,191
<i>Programmi riguardanti un bacino marino</i>			
Mar Nero	9,025	8,281	17,306
Mediterraneo	90,539	83,068	173,607
Regione del Mar Baltico (contributo ENPI al programma integrato del Mar Baltico)	11,791	10,818	22,608
Totale	583,283	535,152	1 118,434