



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 1.7.2003
COM (2003) 393 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità

INDICE

I.	INTRODUZIONE	3
II.	OBIETTIVI.....	4
III.	STATO ATTUALE DELLA COOPERAZIONE	6
IV.	VERSO UNO STRUMENTO DI PROSSIMITÀ: UN APPROCCIO IN DUE TEMPI....	7
	Prima fase (2004-2006): avvio di programmi di prossimità	8
	Seconda fase (dal 2006 in poi): un nuovo strumento di prossimità	11
V.	PROSSIME TAPPE.....	12
	ALLEGATO 1: Elenco iniziale di programmi di prossimità	14

I. INTRODUZIONE

1. Nella comunicazione "Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali"¹ (qui di seguito "comunicazione sull'Europa ampliata"), la Commissione ha proposto che "l'UE dovrebbe adoperarsi per creare una zona di prosperità e di buon vicinato (...) con la quale intratterrebbe relazioni pacifiche e una stretta collaborazione." "Nel prossimo decennio e negli anni successivi, la capacità dell'Unione di garantire ai suoi cittadini sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile sarà indissociabile dalla sua volontà di intensificare la cooperazione con i paesi limitrofi." L'elaborazione di una tale politica è la logica conseguenza dell'allargamento, che, come si afferma nella comunicazione, contribuirà a "riavvicinare i 385 milioni di abitanti dei paesi situati lungo la frontiera terrestre e marittima, segnatamente la Russia, i NSI occidentali e il Mediterraneo meridionale."
2. La comunicazione sull'Europa ampliata ha, in particolare, indicato la possibilità di creare un nuovo strumento di prossimità "sulla base dell'esperienza positiva acquisita nel promuovere la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dei programmi Phare, Tacis e Interreg", che sia incentrato "sul buon funzionamento e sulla corretta gestione delle future frontiere orientali e mediterranee, al fine di promuovere lo sviluppo socioeconomico sostenibile delle regioni di confine e la cooperazione regionale e transnazionale". Il nuovo strumento potrebbe anche contribuire ad "evitare nuove divisioni in Europa e a promuovere la stabilità e la prosperità all'interno delle nuove frontiere dell'Unione e al di là di esse." La comunicazione sull'Europa ampliata sottolinea inoltre come la prossimità metta in risalto i legami culturali transfrontalieri.

Il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" di giugno 2003 ha accolto favorevolmente la comunicazione sull'Europa ampliata, invitando la Commissione a presentare una comunicazione che definisca il nuovo strumento di prossimità, nonché ad esaminare misure atte a migliorare l'interoperabilità tra i vari strumenti. Il Consiglio europeo di Salonicco ha sottoscritto tali conclusioni.
3. La Commissione ha studiato la possibilità di creare un tale strumento partendo dal lavoro di coordinamento svolto negli ultimi anni tra Interreg, Phare e Tacis. Inoltre, per garantire un approccio globale, lo strumento dovrebbe rivolgersi anche ai paesi limitrofi che partecipano al programma Cards e alla partnership euromediterranea, anche se i Balcani occidentali non rientrano propriamente nel quadro politico cui la comunicazione sull'Europa ampliata fa riferimento. Poiché, infatti, con l'adesione della Bulgaria e della Romania all'UE, i rispettivi confini con i NSI occidentali e i Balcani occidentali diventeranno le future frontiere esterne dell'Unione, nel presente testo i due paesi vengono presi in considerazione. La comunicazione sull'Europa ampliata esclude invece dal campo di applicazione del nuovo strumento la Turchia, poiché tale paese intrattiene con l'Unione contatti che vanno ben al di là delle relazioni tra UE e paesi vicini non candidati.
4. La presente comunicazione valuta la possibilità di creare un nuovo strumento di prossimità. Tenuto conto dei vincoli che il coordinamento tra gli attuali strumenti

¹ COM(2003) 104 dell'11 marzo 2003

finanziari (Interreg, programma Phare di cooperazione transfrontaliera, programma Tacis di cooperazione transfrontaliera, Cards e Meda) impone a breve termine, la Commissione propone di adottare un approccio in due tempi. In una prima fase (2004-2006) si cercherà di migliorare considerevolmente il coordinamento tra i vari strumenti finanziari interessati nell'ambito dell'attuale quadro legislativo e finanziario. In una seconda fase (dopo il 2006) la Commissione intende proporre un nuovo strumento giuridico che affronti le sfide comuni indicate nella comunicazione sull'Europa ampliata.

5. La presente comunicazione si suddivide in quattro parti. Dopo questa introduzione, verranno individuati gli obiettivi chiave e quindi si farà il punto degli attuali strumenti di cooperazione. Nella quarta parte si indicheranno prima le misure concrete che la Commissione intende adottare immediatamente per il periodo che va fino al 2006, in modo da intensificare le attività di cooperazione lungo il confine esterno nell'ambito dell'attuale quadro giuridico, dopodiché si procederà ad una prima analisi delle ulteriori opzioni possibili per il periodo successivo al 2006, individuando i principali punti da esaminare in vista della creazione di un futuro nuovo strumento di prossimità. Nella parte conclusiva si descriveranno le azioni da intraprendere per mettere in atto le proposte avanzate nella presente comunicazione.

II. OBIETTIVI

6. L'allargamento avrà sugli attuali e futuri Stati membri e sui paesi limitrofi un notevole impatto positivo. Ma le nuove opportunità offerte dall'allargamento saranno accompagnate anche da nuove sfide: le divergenze nel tenore di vita attualmente esistenti rispetto ai paesi confinanti potrebbero essere accentuate da una crescita più veloce dei nuovi Stati membri rispetto ai loro vicini; andranno affrontate sfide comuni in campi quali l'ambiente, la salute pubblica, nonché la prevenzione e lotta contro la criminalità organizzata; servirà una gestione efficiente e sicura delle frontiere sia per proteggere i nostri confini comuni che per agevolare gli scambi e i transiti legittimi. Un fattore altrettanto importante è la necessità di non indebolire, bensì di rafforzare, i tradizionali legami culturali.

Le frontiere esterne dell'Unione europea ampliata dopo il 2006

A est la futura frontiera orientale dell'UE con i nuovi Stati indipendenti (NSI) riguarderà otto Stati membri e quattro paesi limitrofi. Questo confine terrestre si estenderà per oltre 5000 km dal Mar di Barents a nord al Mar Nero a sud, interessando regioni con caratteristiche geografiche, economiche e sociali molto diverse. La forbice della povertà lungo questo confine è considerevole, mentre i legami culturali sono particolarmente importanti poiché le comunità locali hanno una lunga tradizione di convivenza che oltrepassa i confini, più volte spostati nel corso della storia.

A sud-est le future frontiere riguarderanno cinque paesi dei Balcani occidentali circondati da sei Stati membri. Legami storici uniscono questi paesi da diversi secoli. Gli attuali scambi economici e l'esperienza dello sviluppo dell'ordinamento giuridico e del processo di riforma dell'amministrazione pubblica nei paesi di prossima adesione costituiscono i principali punti d'interesse per questo tipo di cooperazione.

A sud il confine tra l'Unione europea e i paesi del Mediterraneo orientale e meridionale è quasi esclusivamente marittimo e riguarderà otto Stati membri e dieci paesi limitrofi. Il confine si sviluppa per tutta la lunghezza del Mar Mediterraneo (circa 5500 km) con punti di passaggio più o meno estesi. È caratterizzato da un notevole divario di sviluppo tra il Mediterraneo settentrionale e meridionale, anche se i due versanti mantengono forti legami storici, culturali e umani.

7. Sebbene il contesto politico, economico e sociale cambi da un confine all'altro (cfr. riquadro), i principali obiettivi di cooperazione da perseguire restano più o meno invariati ovunque. L'approccio da adottare nell'ambito del futuro nuovo strumento di prossimità va quindi applicato in modo pressoché analogo a tutte le attuali e future frontiere dell'UE con i NSI occidentali, i Balcani occidentali e i paesi mediterranei.

8. Nel quadro più ampio della comunicazione sull'Europa ampliata, dalle suddette considerazioni si delineano come obiettivi validi sia per il futuro nuovo strumento di prossimità che per la prima fase di transizione i seguenti aspetti.

8.1. *Promuovere uno sviluppo socioeconomico sostenibile nelle regioni di confine*

Una maggiore collaborazione tra l'Unione europea e i paesi vicini dovrebbe contribuire ad accelerare lo sviluppo socioeconomico e a ridurre la povertà nelle regioni di confine, intensificando i flussi commerciali e finanziari, rafforzando la cooperazione transfrontaliera su questioni di politica economica e sociale, promuovendo la cooperazione nel campo dei trasporti e dell'energia ed integrando maggiormente i paesi limitrofi nella più ampia collaborazione europea.

In linea di massima la vicinanza ai mercati dell'UE renderà le regioni di confine più attraenti dal punto di vista economico, offrendo loro nuove opportunità. Attualmente queste regioni presentano spesso vantaggi economici naturali, come manodopera e trasporti a costi inferiori.

8.2. *Collaborare per affrontare nuove sfide comuni in campi quali l'ambiente, la salute pubblica e la prevenzione e lotta alla criminalità organizzata*

Come indicato nella comunicazione sull'Europa ampliata, si dovranno "adottare impostazioni globali comuni per combattere i fattori che mettono a repentaglio la sicurezza reciproca, quali la dimensione transfrontaliera dei rischi ambientali e nucleari, le malattie trasmissibili, l'immigrazione clandestina, i traffici, la criminalità organizzata o le reti terroristiche." Se serve una cooperazione internazionale più ampia per affrontare gran parte di questi problemi, un ruolo importante spetta anche alla cooperazione regionale e transfrontaliera, e il nuovo strumento dovrebbe tenerne conto in modo specifico.

8.3. *Garantire frontiere efficienti e sicure*

Una gestione efficiente delle frontiere è indispensabile per garantire una prosperità e sicurezza comuni. A tal fine sarà determinante agevolare gli scambi e il transito, proteggendo al tempo stesso le frontiere dell'Unione europea dal contrabbando, dai traffici illeciti, dal crimine organizzato (inclusa la minaccia del terrorismo) e dall'immigrazione clandestina (tra cui quella di transito). La cooperazione regionale e transfrontaliera può contribuire ad affrontare tali sfide, anche se resterà comunque necessaria un'azione a livello nazionale.

8.4. *Promuovere interventi locali per favorire la collaborazione tra comunità vicine*

In considerazione dei legami socioculturali che da tempo uniscono le comunità che vivono lungo le frontiere esterne dell'Unione, è importante che il nuovo confine esterno dell'UE non venga percepito come una barriera ai contatti e alla collaborazione presenti a livello locale. Questo tipo di collaborazione esiste ormai da tempo, in particolare sui confini terrestri dell'Unione allargata. I contatti transfrontalieri a livello regionale e locale vanno pertanto incoraggiati, rafforzando gli scambi e intensificando la collaborazione nel campo economico, sociale, culturale ed educativo tra le comunità locali.

Il presente strumento dovrebbe completare ed essere coerente con altre politiche e strumenti promossi dall'UE in questo campo, tra cui i programmi nazionali di assistenza finanziaria e le politiche e gli strumenti settoriali specifici (ad esempio, il meccanismo di Schengen, i programmi Equal, Tempus, ecc.).

III. STATO ATTUALE DELLA COOPERAZIONE

9. Attualmente la cooperazione sui confini esterni esistenti e futuri dell'Unione europea viene promossa da un insieme di strumenti (cfr. riquadro). Questi sono disciplinati da diversi regolamenti e pertanto prevedono anche diverse procedure in materia di individuazione, selezione e attuazione dei progetti, rendendo difficile l'effettiva realizzazione di iniziative comuni (che perseguano cioè un obiettivo comune o intervengano contemporaneamente su entrambi i versanti di un confine). Tale molteplicità di strumenti e procedure, con le conseguenti difficoltà che ne derivano sul piano esecutivo, hanno suscitato frequenti critiche da parte della Corte dei conti, del Parlamento europeo e del Consiglio.

Strumenti dell'UE che promuovono la cooperazione transfrontaliera e subregionale/transnazionale

- **L'iniziativa comunitaria Interreg²**, uno strumento finanziario operante nel quadro dei fondi strutturali dell'Unione europea, sostiene la cooperazione transfrontaliera e transnazionale tra Stati membri e paesi limitrofi. Sebbene i programmi Interreg coinvolgano direttamente i paesi confinanti, i fondi strutturali possono essere utilizzati soltanto all'interno dell'Unione. I programmi destinati alle frontiere esterne dell'Unione europea necessitano pertanto di una fonte di finanziamento per le attività condotte nei paesi vicini.
- Nel contesto dello strumento Phare di preadesione nei paesi candidati, i **programmi Phare di cooperazione transfrontaliera (CBC)³** sostengono la cooperazione transfrontaliera con gli Stati membri e tra i paesi candidati. Finora la cooperazione transfrontaliera sui confini esterni dei paesi candidati è stata finanziata attraverso i programmi nazionali Phare. Nel periodo 2004-2006 l'ambito geografico di Phare CBC sarà esteso per includere i confini esterni della Bulgaria e della Romania.

² Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 26 giugno 1999 e orientamenti Interreg III, GU C143 del 23 maggio 2000

³ Regolamento (CE) n. 2760/98 della Commissione del 18 dicembre 1998

- Nei NSI il **programma Tacis di cooperazione transfrontaliera (CBC)**⁴ promuove la cooperazione transfrontaliera nelle regioni limitrofe occidentali della Russia, Bielorussia, Ucraina e Moldavia. In questo contesto riveste particolare importanza lo strumento a favore dei "microprogetti", che sostiene in modo crescente iniziative transfrontaliere e altre azioni di cooperazione realizzate insieme ad Interreg.
- Nei Balcani occidentali **Cards**⁵ costituisce uno strumento fondamentale per il processo di stabilizzazione e associazione, sostenendo una serie di attività condotte in questo campo. Tra gli obiettivi indicati nel regolamento istitutivo figura la promozione della cooperazione regionale, transnazionale, transfrontaliera e interregionale tra i paesi beneficiari, tra questi ultimi e l'Unione europea, nonché tra i paesi beneficiari e altri paesi della regione. Nell'ambito di Cards non esistono ancora programmi di collaborazione transfrontaliera.
- Nel bacino mediterraneo, il **programma Meda**⁶ sostiene la collaborazione regionale in senso lato tra i paesi del versante meridionale e orientale del Mar Mediterraneo, ma non ha ancora finanziato attività di cooperazione diretta con gli Stati membri.

10. Le attuali strutture e procedure giuridiche risultano di per sé efficaci, ma hanno creato una serie di difficoltà che limitano l'impatto della cooperazione lungo le frontiere esterne. Tali difficoltà derivano dall'applicazione di sistemi fondamentalmente divergenti nella gestione finanziaria dei fondi comunitari, con responsabilità e ruoli diversi per la Commissione e le autorità nazionali, regionali o locali. Le differenze si notano, in particolare, nella scarsa uniformità presente nei livelli di finanziamento, nei processi di programmazione (esercizi di programmazione distinti), nella selezione dei progetti (processi di valutazione e selezione, nonché procedure decisionali divergenti), nell'attuazione dei progetti (regole diverse che disciplinano le procedure di gara interne ed esterne) e nel monitoraggio dei progetti (diverse procedure di informazione, controllo e valutazione).

IV. VERSO UNO STRUMENTO DI PROSSIMITÀ: UN APPROCCIO IN DUE TEMPI

11. La Commissione è riuscita a migliorare considerevolmente il coordinamento tra Interreg e Phare CBC, che già da diversi anni si avvalgono di strutture di coordinamento e di procedure di programmazione e selezione comuni. Passi avanti sono stati compiuti anche nel coordinamento tra Interreg e Tacis CBC, specie sulla frontiera tra Finlandia e Russia. L'impatto di questi tentativi di coordinamento sarà comunque sempre limitato dall'esistenza di diversi sistemi giuridici e finanziari. L'elaborazione di un nuovo strumento di prossimità offre l'opportunità di mettere a punto un approccio unico alla cooperazione sulle frontiere esterne dell'Unione, in modo da risolvere le difficoltà che attualmente si incontrano.

⁴ Regolamento (CE, Euratom) n. 99/2000 del Consiglio del 29 dicembre 1999

⁵ Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000

⁶ Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio del 27 novembre 2000

12. Tuttavia, la creazione di un nuovo strumento di prossimità pone una serie di importanti problemi giuridici e finanziari, derivanti in particolare dall'attuale separazione tra fonti di finanziamento interne ed esterne. Si tratta di problemi che non possono essere risolti nell'immediato. Inoltre, poiché le attuali prospettive finanziarie sono state definite fino alla fine del 2006 e dal momento che per alcuni strumenti sono già stati presi impegni finanziari fino a tale data, la Commissione intende procedere in due tempi distinti: in una prima fase, fino al 2006, propone di lavorare nell'ambito del quadro giuridico esistente, cercando in modo pragmatico e dinamico di migliorare le attuali procedure e di incrementare l'efficacia e la visibilità della cooperazione. Dal 2007 in poi si dovrebbe invece ricercare una soluzione a più lungo termine, che comporti la creazione di un nuovo strumento di prossimità sulla base di una valutazione delle corrispondenti questioni giuridiche e finanziarie.

PRIMA FASE (2004-2006): AVVIO DI PROGRAMMI DI PROSSIMITÀ

13. Per il periodo 2004-2006 l'obiettivo principale dovrebbe essere quello di rifarsi ai progressi compiuti nel coordinamento dei vari strumenti, nel rispetto degli impegni assunti per l'attuale periodo di programmazione, vale a dire fino alla fine del 2006. In tale contesto occorre prendere pienamente in considerazione le esigenze specifiche di preadesione della Bulgaria e della Romania.
14. Come primo passo, la Commissione propone pertanto di avviare **programmi di prossimità** riguardanti le frontiere esterne dell'Unione allargata. Tali programmi saranno messi a punto congiuntamente dai soggetti interessati delle zone confinanti. Essi comprenderanno un'ampia gamma di azioni volte a perseguire gli obiettivi di cui al punto 8 e riguardanti, ad esempio, le infrastrutture in ambiti quali i trasporti, l'ambiente, l'energia, i valichi di frontiera, la comunicazione elettronica; nonché investimenti a favore della coesione economica e sociale (investimenti produttivi, sviluppo delle risorse umane, infrastrutture imprenditoriali, cooperazione nel campo della ricerca, tecnologia e innovazione); interventi che prevedano la partecipazione delle comunità locali (come scambi e iniziative di collaborazione in ambito culturale ed educativo); il sostegno alla gestione degli spostamenti della popolazione e al consolidamento delle istituzioni (inclusi la giustizia e gli affari interni, la gestione delle frontiere e delle dogane, nonché di altre sfide comuni da affrontare). Va comunque rilevato che alcune questioni relative alla politica di prossimità potrebbero ancora rientrare nei programmi nazionali. Nel preparare i programmi di prossimità si garantirà il coordinamento con altri programmi di cooperazione in corso e la piena coerenza con i pertinenti documenti di strategia nazionale e regionale.
15. I programmi di prossimità consentirebbero di prevedere un sistema unico di presentazione delle offerte, compreso un unico invito a presentare proposte rivolto ad entrambe le regioni confinanti, e quindi un processo di selezione dei progetti comune. Il finanziamento dei programmi Interreg di prossimità deriverebbe dalle dotazioni già assegnate ai programmi esistenti e i processi decisionali formali resterebbero invariati. Un elenco di eventuali programmi di prossimità figura all'allegato 1.
16. I programmi **Interreg** vengono elaborati nelle zone di confine da partnership cui partecipano enti nazionali, regionali e locali dei paesi interessati. Essendo già decentrati, potrebbero costituire un valido punto di partenza per i programmi di prossimità. Anche l'ambito geografico dei programmi di prossimità si ispirerà

all'attuale ripartizione geografica dei programmi Interreg, che includono sia programmi bilaterali di collaborazione transfrontaliera (Interreg A), sia programmi più vasti di cooperazione subregionale e transnazionale (Interreg B). Questi ultimi prevedono anche progetti bilaterali che abbiano un impatto transnazionale di più ampia portata. Nel caso di programmi esistenti (ad esempio sul confine tra Finlandia e Russia), questi potrebbero aver bisogno di essere rivisti per ampliarne gli obiettivi e per tener pienamente conto di problemi e priorità esistenti su entrambi i versanti del confine. Inoltre la Commissione intende modificare gli orientamenti Interreg per consentire una collaborazione più diretta tra gli Stati membri e i paesi che partecipano al programma Meda.

Quanto a **Tacis**, per il periodo 2004-2006 saranno elaborati un nuovo documento strategico e programma indicativo per il programma di cooperazione transfrontaliera, nonché i relativi programmi d'azione annuali, apportando le modifiche previste dai programmi di prossimità, tra cui dotazioni indicative distinte per ciascuno di questi ultimi.

Per **Cards**, le correzioni richieste dai programmi di prossimità saranno inserite nel programma regionale indicativo pluriennale e nei rispettivi programmi d'azione annuali.

Per **Meda**, l'esercizio di programmazione indicativo pluriennale 2004-2006 terrà conto del fattore "prossimità", con appositi programmi di collaborazione con gli Stati membri.

Relativamente alle frontiere della Bulgaria e della Romania con i NSI occidentali e i Balcani occidentali (future frontiere esterne), per il periodo 2004-2006 saranno definiti dei programmi **Phare CBC** che costituiranno un valido punto di riferimento per i programmi di prossimità.

17. I programmi di prossimità comporteranno singoli progetti da condurre su entrambi i versanti del confine. Le componenti interne ed esterne di ciascun progetto non saranno pertanto attuate consecutivamente o separatamente, bensì contemporaneamente.

Nuovi programmi di prossimità per le frontiere esterne

Le principali tappe da percorrere per poter avviare un programma di prossimità che comprenda Interreg, Phare CBC, Tacis, Cards e Meda sono le seguenti:

- a ciascuna regione interessata da un programma di prossimità andrà destinata una dotazione specifica nell'ambito dei rispettivi strumenti esterni e delle attuali prospettive finanziarie. I finanziamenti erogati allo o agli Stati membri interessati saranno fissati dalla Commissione nel quadro della decisione che adotta la componente "fondi strutturali" del programma;
- le priorità del programma dovranno tener conto degli obiettivi e delle attività indispensabili su entrambi i versanti della frontiera, nonché delle finalità e degli obiettivi indicati nella comunicazione sull'Europa ampliata;

- le norme che disciplinano i comitati previsti dal programma garantiranno una partecipazione equilibrata delle regioni confinanti, prevedendo un'adeguata rappresentanza della Commissione;
- per la presentazione e la selezione delle offerte, ogni programma si avvarrà di un processo unico, valido sia per gli elementi interni che per quelli esterni di ciascun progetto;
- per la decisione finale sulle componenti esterne e interne dei progetti selezionati congiuntamente, nonché per la conclusione dei contratti e i pagamenti si dovranno seguire le procedure previste dalla normativa vigente;
- le procedure di controllo, informazione e valutazione saranno armonizzate per entrambe le componenti. Va inoltre favorito un sistema di scambi regolari di esperienze e prassi ottimali sulla base dei risultati conseguiti dai vari progetti.

18. Tale processo non richiederà nuove norme finanziarie poiché all'interno dell'Unione si continueranno ad usare i fondi strutturali, mentre al di fuori dell'UE si utilizzeranno fondi esteri. Ciò consentirà di affidare la scelta dei progetti comuni (ciascuno con una componente interna ed esterna) al comitato di selezione del programma di prossimità, composto da funzionari locali e nazionali di entrambe le regioni confinanti.
19. Dal punto di vista giuridico, le componenti di tali programmi riguardanti attività condotte all'interno degli Stati membri continueranno a rientrare nei programmi Interreg e pertanto resteranno nell'ambito dei fondi strutturali. Le componenti esterne dei programmi rimarranno nell'ambito dei rispettivi regolamenti e serviranno ad attuare le strategie e i programmi indicativi e d'azione adottati dalla Commissione previa consultazione del comitato di gestione competente. Dal punto di vista delle parti interessate, tuttavia, le due componenti funzioneranno come un unico programma di prossimità.
20. Anche se i programmi di prossimità verranno attuati nel quadro delle attuali prospettive finanziarie e dell'esercizio di programmazione 2004-2006, è importante prevedere l'erogazione di risorse finanziarie sufficienti per far sì che l'impatto e la visibilità di tali programmi sia reale e per incoraggiare l'attiva partecipazione delle parti interessate su entrambi i versanti dei confini. I programmi di prossimità devono anche tener conto di aspetti pratici, quali la capacità di gestione e di assorbimento. Senza pregiudicare il normale processo di bilancio e programmazione, al momento la Commissione prevede che dovrebbe essere possibile, nell'ambito degli strumenti esistenti e dell'attuale programmazione finanziaria, proporre una dotazione globale per il periodo 2004-2006 dell'ordine di 955 milioni di euro, di cui 700 milioni provenienti da Interreg, 90 milioni da Phare, 75 milioni da Tacis, 45 milioni da Cards e 45 milioni da Meda. La Commissione intende presentare in un secondo tempo e secondo le normali procedure ai rispettivi comitati di gestione proposte più dettagliate sui finanziamenti esterni di ogni singolo programma di prossimità.

SECONDA FASE (DAL 2006 IN POI): UN NUOVO STRUMENTO DI PROSSIMITÀ

21. L'approccio descritto nella sezione precedente fornisce una soluzione positiva a gran parte degli ostacoli che il coordinamento dei vari strumenti comporta. Prepara inoltre il terreno alla creazione di un nuovo strumento di prossimità dopo il 2006.
22. Uno strumento di questo tipo, capace di operare in modo paritario su entrambi i versanti delle frontiere esterne dell'UE, consentirebbe di adottare un approccio più globale per sviluppare lungo tali frontiere un insieme variegato di attività di cooperazione transfrontaliera e regionale. Inoltre permetterebbe di affrontare le difficoltà pratiche che con l'attuazione delle azioni descritte sopra resterebbero irrisolte, tra cui le restrizioni sulle modalità di utilizzo dei finanziamenti.

Programmi diversi per regioni diverse

Uno strumento di prossimità per le frontiere esterne dell'Unione europea ampliata dovrebbe logicamente essere connesso e coerente con i vari programmi e processi della politica estera, tenendo conto delle diverse priorità regionali già definite.

A est la dimensione transfrontaliera riveste un'importanza capitale data la lunghezza delle frontiere terrestri. Tuttavia, nella comunicazione sull'Europa ampliata si afferma che: *"Si potrebbero inoltre prendere in considerazione nuove iniziative volte a favorire la cooperazione regionale tra la Russia e i NSI occidentali, basandosi sul principio di base della dimensione nordica per applicare alle questioni di prossimità un'impostazione più vasta e più completa."*

Nei Balcani occidentali Cards prevede un approccio strategico all'assistenza da prestare ai paesi della regione ed intende aiutare questi ultimi nel processo di preparazione alla futura adesione, definendo un quadro strategico per le loro relazioni con l'UE. Come indicato nel regolamento istitutivo del programma, la cooperazione regionale, transfrontaliera, transnazionale ed interregionale ha da svolgere a tal fine un ruolo di primo piano.

Nel Mediterraneo i confini terrestri sono meno importanti, mentre traversate marittime di breve durata consentono frequenti e intensi collegamenti tra gli Stati membri e i partner del Mediterraneo orientale. Inoltre nella comunicazione sull'Europa ampliata si afferma che: *"si imprimerà un notevole impulso alla cooperazione e all'integrazione regionale e subregionale tra i paesi del Mediterraneo meridionale."*

23. Uno strumento di prossimità permetterebbe di combinare obiettivi di politica estera e di coesione economica e sociale. Ciò consentirebbe di mantenere una continuità con il tipo di cooperazione locale e regionale già promosso, ad esempio, nell'ambito di Interreg e Phare CBC, introducendo in tale cooperazione obiettivi geopolitici più ampi, destinati ad acquisire maggiore importanza a seguito dell'allargamento, come sottolineato dalla comunicazione sull'Europa ampliata.
24. Uno strumento del genere si rifarebbe all'esperienza acquisita con l'attuazione di precedenti programmi di collaborazione transfrontaliera. In particolare, dovrebbe risultare facilmente gestibile e prevedere la partecipazione di tutte le parti interessate

a livello europeo, nazionale, regionale e locale, in modo che possano assumersene pienamente la responsabilità.

25. Prima di procedere all'ulteriore elaborazione del programma occorre risolvere il problema chiave dei vincoli giuridici e di bilancio che impediscono l'integrazione dei finanziamenti interni ed esterni dell'Unione europea. Attualmente i fondi strutturali comunitari non possono essere utilizzati al di fuori dell'Unione europea, mentre gli strumenti esterni non possono essere impiegati internamente. Per risolvere il problema occorre valutare le alternative seguenti:

- estendere il contenuto e l'ambito geografico di uno strumento di cooperazione esistente per far sì che i relativi fondi possano essere utilizzati su entrambi i fronti del confine esterno (ad esempio, consentendo l'uso di fondi Interreg al di fuori dell'Unione), in modo da ricavare lo strumento di prossimità da uno strumento esistente;
- elaborare un unico nuovo regolamento che consenta ad uno strumento di prossimità di finanziare attività sia all'interno che all'esterno dell'Unione sulla base di un'unica linea di bilancio. Si potrebbe anche prevedere l'istituzione di un unico strumento che operi su due distinte linee di bilancio. Tuttavia, in questo caso occorrerebbe risolvere le questioni relative al finanziamento comune, ovvero sia esterno che interno, dei progetti;
- focalizzarsi ulteriormente sul coordinamento degli strumenti già esistenti in base ai programmi di prossimità proposti per il periodo 2004-2006, rifacendosi all'esperienza acquisita nel frattempo ed eventualmente ampliando gli obiettivi e il finanziamento di tali programmi, nonché migliorando adeguatamente le procedure.

26. Si tratta di opzioni a lungo termine che richiedono un esame più approfondito. La Commissione le sta attualmente studiando per valutarne la fattibilità e l'impatto che potrebbero avere sulla cooperazione lungo le frontiere esterne.

V. PROSSIME TAPPE

27. La Commissione intende avviare immediatamente i programmi di prossimità illustrati nella quarta parte. Ciò comporta:

- la modifica degli attuali programmi Interreg per tener conto del concetto di "programma di prossimità";
- l'adeguato inserimento della nozione di programma di prossimità nell'attuale preparazione dei programmi Interreg per i paesi di prossima adesione, specie per quanto riguarda le nuove iniziative da condurre alle frontiere esterne;
- la modifica degli orientamenti Interreg per inserire le regioni meridionali di Spagna, Francia, Italia e Grecia tra quelle che possono beneficiare di attività di cooperazione con i partner del Mediterraneo meridionale, in modo da consentire una collaborazione transfrontaliera bilaterale;

- l'adozione nell'autunno 2003 di un programma indicativo per Tacis CBC 2004-2006 che comprenda le modifiche richieste;
 - lo stanziamento di risorse finanziarie specifiche per la cooperazione promossa dal programma di prossimità da avviarsi nel quadro del programma regionale indicativo pluriennale previsto da Cards per il periodo 2004-2006;
 - lo stanziamento di risorse finanziarie specifiche per la cooperazione promossa dal programma di prossimità da avviarsi nell'ambito della programmazione pluriennale Meda per il periodo 2004-2006;
 - l'inserimento della nozione di programma di prossimità nella preparazione dei programmi Phare CBC da condurre nel periodo 2004-2006 alle frontiere della Bulgaria e della Romania con i NSI occidentali e i Balcani occidentali.
28. Gli aspetti giuridici e finanziari evocati nella seconda metà della quarta parte richiedono una riflessione più approfondita all'interno della Commissione prima che si possa giungere ad una posizione definitiva. Tale opera di riflessione è attualmente in corso e proseguirà nel secondo semestre del 2003.
29. Entro la fine del 2003 la Commissione intende presentare una serie di orientamenti per le prossime prospettive finanziarie. Alla luce di tali orientamenti e della terza relazione sulla coesione, la Commissione elaborerà proposte più dettagliate per l'attuazione del nuovo strumento di prossimità dal 2006 in poi.

ALLEGATO 1

Elenco iniziale di programmi di prossimità

Programma di prossimità	Paesi interessati
Nord (Kolarctic)	Fin, S, N, Rus
Carelia	Fin, Rus
Finlandia sudorientale./Russia	Fin, Rus
Estonia/Lettonia/Russia	EE, LV, Rus
Lettonia/Lituania/Bielorussia	LV, LT, Bel
Lituania/Polonia/Russia	LT, PL, Rus
Polonia/Ucraina/Bielorussia	PL, UKR, Bel
Ungheria/Slovacchia/Ucraina	Hun, SLK, UKR
Slovenia/Ungheria/Croazia	SLN, Hun, HR
Ungheria/Romania/Serbia e Montenegro	HUN, Rom, SeM
Italia/Adriatico	I, HR, BiH, SM, ALB
Italia/Albania	I, ALB
Grecia/Albania	GR, ALB
Grecia/FYROM	GR, FYROM
Spagna/Marocco	E, MAR
Gibilterra/Marocco	UK, MAR
Romania/Ucraina	Rom, UKR
Romania/Moldavia	Rom, MOL
Bulgaria/Serbia e Montenegro	Bul, SeM
Bulgaria/FYROM	Bul, FYROM
Mar Baltico	D, DK, S, FIN, EE, LV, LT, PL, N, Rus, Bel
CADSES	D, A, I, GR, CZ, SLK, SLN, PL, HUN, ROM, BUL, HR, SeM, BiH, FYROM, ALB, UKR, MOL
Mediterraneo occidentale	I, F, E, P, UK, Mal, (MAR, ALG, TUN)
Archimed	GR, I, Mal, Cyp, (TUR, EGY, ISR, LEB, SYR, Pal, Jor)

Si tratta di un elenco puramente indicativo, elaborato sulla base dei programmi Interreg destinati agli attuali e futuri Stati membri e dei programmi Phare CBC che saranno prossimamente condotti alle frontiere esterne dell'Unione ampliata.