

Parere del Comitato delle regioni — Le amministrazioni locali e regionali in Ucraina e lo sviluppo della cooperazione UE-Ucraina

(2007/C 305/05)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- osserva che, sulla scia degli eventi che alla fine del 2004 hanno condotto alla «rivoluzione arancione», l'Ucraina ha perseguito un programma di riforme ambiziose volto a consolidare la democrazia e l'economia di mercato a livello nazionale, nonché a rinsaldare i rapporti con l'UE; rileva però che, essendo ancora in fase embrionale, tali riforme permangono fragili,
- si compiace che nel marzo 2007 l'UE e l'Ucraina abbiano avviato i negoziati su un nuovo accordo di vicinato rafforzato,
- attende con interesse l'attuazione della fase successiva del piano di riforma amministrativa dell'Ucraina, in particolare per quanto riguarda le competenze degli enti locali e regionali, il decentramento fiscale e la riforma territoriale,
- accoglie con favore la proposta di creare una piattaforma istituzionale per favorire la consultazione degli attori della società civile nell'UE e in Ucraina nel contesto dei negoziati in corso sul nuovo accordo di vicinato; si rammarica tuttavia che attualmente non sia previsto alcun provvedimento per garantire il medesimo livello di consultazione agli attori della cooperazione transfrontaliera e regionale; invita pertanto la Commissione europea a creare una piattaforma istituzionale analoga per i rappresentanti degli enti locali e regionali dell'UE e dell'Ucraina,
- propone di elaborare, con l'aiuto pratico della Commissione e in conformità con l'accordo di partenariato e cooperazione UE-Ucraina, un accordo quadro con la collaborazione degli enti locali e regionali dell'Ucraina e degli Stati membri dell'UE; tale accordo potrebbe costituire la base della cooperazione tra gli enti territoriali degli Stati membri dell'UE e i loro omologhi ucraini,
- ricorda che gli stanziamenti per la cooperazione transfrontaliera lungo i confini orientali dell'UE rappresentano solo il 5 % dell'ENPI; ritiene che la dotazione complessiva dell'ENPI sia insufficiente e chiede pertanto che almeno il 10 % di tale dotazione sia destinato al sostegno di programmi di cooperazione transfrontaliera.

Relatore: Istvan SÉRTŐ-RADICS (HU/ALDE), sindaco di Uszka, vicepresidente della commissione RELEX

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Strategia e principali sfide nelle relazioni UE-Ucraina

1. auspica, con il presente parere di iniziativa, di contribuire a promuovere la democrazia locale e regionale in Ucraina, oltre che di incoraggiare e intensificare l'impegno tangibile già in atto nel contesto del partenariato strategico e del piano d'azione UE-Ucraina, nel più ampio ambito della nuova politica europea di vicinato (PEV) già in corso di attuazione. Più specificamente, il parere dovrebbe pertanto concentrarsi su come risolvere problemi comuni mediante una maggiore cooperazione transfrontaliera e regionale tra gli enti locali e regionali di UE e Ucraina;

2. è dell'avviso che l'UE abbia un grande interesse strategico nella stabilità politica e nello sviluppo economico dell'Ucraina, e che l'esigenza di rafforzare le relazioni tra le due parti si sia ulteriormente acuita dopo l'allargamento e l'adesione di due paesi che hanno confini terrestri o marittimi con l'Ucraina. Lo sviluppo complessivo dell'Ucraina sarà certamente favorito se il paese rafforzerà la propria posizione di mercato prospero per le esportazioni e gli investimenti europei, nonché di partner stabile e affidabile, pronto a collaborare alla pace e alla sicurezza in Europa. Tutti questi fattori incidono fortemente sulla stabilità, la sicurezza e il benessere dell'UE;

3. ricorda che l'Ucraina è attualmente impegnata in una riforma autonomistica, e potrebbe sicuramente trarre vantaggio dagli esempi pratici e dai modelli adottati dagli Stati membri dell'UE in materia. Nella fase successiva sarà tuttavia importante verificare in quale misura la legislazione venga applicata in modo coerente e trasparente: ciò richiederà tra l'altro il potenziamento delle capacità istituzionali, necessario ai fini dello sviluppo della democrazia, ma anche un buon governo e l'osservanza dei principi europei di sussidiarietà, prossimità e partenariato. Questi termini sono tutti essenziali ai fini di uno sviluppo economico sostenibile, che è l'obiettivo non solo dell'Ucraina ma anche dell'UE;

4. rammenta che la frontiera comune tra l'UE e l'Ucraina si va allungando considerevolmente: di conseguenza l'Ucraina, al pari di altri nuovi Stati indipendenti (NSI), diventerà per l'UE un vicino ancor più rilevante e strategico. È importante quindi che l'UE sviluppi buone relazioni equilibrate con questo paese, che è il suo secondo vicino in ordine di grandezza, e che vi promuova il buon governo e la democrazia a livello non solo nazionale, ma anche regionale e locale. A questo fine è opportuno adottare provvedimenti pratici e concreti per far fronte alle trasformazioni dinamiche e alle nuove sfide poste dall'adesione all'UE degli ultimi due gruppi di paesi (10 + 2), le quali sono tali da influenzare sensibilmente le relazioni tra l'UE e l'Ucraina;

5. sottolinea che l'allargamento dell'UE incide sulle relazioni non solo tra l'Ucraina e gli attuali Stati membri, ma anche tra essa e gli altri NSI e la Russia. Occorrerà quindi riesaminare le attuali strutture di cooperazione e le altre reti, e migliorarle in modo che non abbiano un effetto di disturbo, ma anzi consentano prima di tutto di ottenere progressi più concreti in termini di stabilizzazione democratica, di effettivo decentramento e di

coesione territoriale. Inoltre, è importante notare che con l'adesione dei nuovi Stati membri le prospettive della zona intorno al Mar Nero cambieranno radicalmente: queste nuove sfide dovranno essere affrontate sul piano sia politico che economico;

6. evidenzia che in passato l'UE ha appoggiato lo sviluppo della democrazia locale e di un'amministrazione locale efficace nei paesi dell'Europa centrale e orientale, per esempio attraverso iniziative come Tacis e i programmi quadro di gemellaggio. Dato però che il coordinamento di tali programmi si è rivelato inadeguato, il CdR auspica ora il ricorso a un metodo più efficace di gestione dei nuovi programmi comunitari di assistenza esterna, come il nuovo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) e il nuovo fondo di investimento a favore della politica di vicinato. In tale contesto occorrerà precisare il collegamento tra le vecchie e le nuove politiche dal punto di vista degli enti locali e regionali, in particolare per quanto riguarda i programmi e gli strumenti finanziari ad esse correlati;

7. ricorda che l'UE attribuisce particolare valore ai gemellaggi tra enti locali e regionali, che si sono dimostrati uno strumento utile per rendere più efficiente la gestione amministrativa e migliorare i contatti tra cittadini. Auspica pertanto che tali iniziative di partenariato vengano portate avanti ed eventualmente ampliate per far fronte alle speciali esigenze collegate allo sviluppo di istituzioni locali e regionali in Ucraina e nella relativa area geografica. Inoltre, la democrazia locale e regionale è uno strumento fondamentale per il rafforzamento delle istituzioni democratiche e delle capacità in Ucraina, e dovrebbe fornire un segnale di conformità rispetto, tra l'altro, ai principi della Carta europea dell'autonomia locale del 15 ottobre 1985. È importante perciò che al dibattito partecipino tutte le parti interessate, ivi compresi gli enti locali e regionali e le altre autorità subnazionali;

8. reputa che per costruire un partenariato credibile occorrono una strategia e un programma concreto basati su interessi comuni, che consentano di perseguire gli obiettivi politici stabiliti. A questo fine bisogna adottare misure pratiche specifiche in grado di rispondere ai cambiamenti e alle nuove sfide nelle relazioni tra l'Ucraina e l'UE dopo l'allargamento. A livello locale e regionale, è essenziale assicurare la crescita in quanto fondamento della prosperità futura; lo sviluppo deve inoltre essere adeguato ai diversi compiti degli enti locali e regionali. L'istruzione, la protezione dell'ambiente, i trasporti, i servizi sociali e le cure sanitarie, lo sviluppo delle imprese basato sulla collaborazione tra settore pubblico e privato sono i principali aspetti dello sviluppo regionale che consentono di garantire la crescita dell'Ucraina e dell'UE e di intensificare la collaborazione tra enti locali e regionali;

9. raccomanda inoltre di dedicare grande attenzione alle regioni con maggiori esigenze di crescita e sviluppo, ad esempio utilizzando l'ENPI per aiutare le aree in ritardo di sviluppo nelle regioni economicamente depresse dell'Ucraina. Bisogna inoltre cercare di adeguare i principi della politica strutturale e di coesione dell'UE alle circostanze locali, tenendo conto della necessità di migliorare le condizioni di vita, realizzare uno sviluppo sostenibile e potenziare la competitività regionale;

10. rammenta che intende dare priorità ai settori di competenza degli enti locali e regionali. Infatti, mentre gli ambiti in cui si esplica l'attività delle autorità nazionali interessano la società nel suo complesso, gli enti locali e regionali concentrano la propria attività su ambiti specifici della società che sono prossimi alla vita quotidiana dei cittadini;

11. osserva che, attraverso una stretta collaborazione su singoli progetti, l'UE può contribuire a fare sì che la riforma dell'amministrazione e dei servizi pubblici venga attuata in modo equilibrato su scala nazionale, regionale e locale. A livello dei progetti, l'UE può così concorrere al rafforzamento del capitale umano favorendo sviluppi in singoli settori. L'UE deve continuare a coltivare le relazioni personali in quest'area, in particolare tramite partenariati nel campo dell'istruzione.

Relazioni UE-Ucraina: sviluppi recenti

12. osserva che, sulla scia degli eventi che alla fine del 2004 hanno condotto alla «rivoluzione arancione», l'Ucraina ha perseguito un programma di riforme ambiziose volto a consolidare la democrazia e l'economia di mercato a livello nazionale, nonché a rinsaldare i rapporti con l'UE; rileva però che, essendo ancora in fase embrionale, tali riforme permangono fragili;

13. osserva che gli obiettivi politici definiti nell'accordo di partenariato e cooperazione dell'aprile 1998 e nel piano d'azione UE-Ucraina del febbraio 2005 restano un importante punto di partenza per lo sviluppo della cooperazione tra l'UE e l'Ucraina. L'accordo definisce il quadro della cooperazione bilaterale e istituisce le sedi di discussione e gli organi decisionali principali per assicurare l'esame delle questioni di interesse comune a tutti i livelli, lo scambio delle informazioni e la composizione dei conflitti;

14. si compiace che nel marzo 2007 l'UE e l'Ucraina abbiano avviato i negoziati su un nuovo accordo di vicinato rafforzato; scopo principale di tale accordo, che rispecchia l'importanza strategica di sviluppare le relazioni tra UE e Ucraina, è quello di avvicinare il paese all'UE, migliorare la cooperazione politica, incrementare gli scambi e gli investimenti, contribuendo così alla prosperità e allo sviluppo economico dell'Ucraina;

15. accoglie con favore la proposta di creare una piattaforma istituzionale per favorire la consultazione degli attori della società civile nell'UE e in Ucraina nel contesto dei negoziati in corso sul nuovo accordo di vicinato; si rammarica tuttavia che attualmente non sia previsto alcun provvedimento per garantire il medesimo livello di consultazione agli attori della cooperazione transfrontaliera e regionale; invita pertanto la Commissione europea a creare una piattaforma istituzionale analoga per i rappresentanti degli enti locali e regionali dell'UE e dell'Ucraina;

16. fa notare che a suo giudizio la cooperazione nel quadro della nuova PEV è un processo distinto dall'adesione all'UE: di per sé essa non comporta infatti l'adesione all'UE; tuttavia, una

cooperazione rafforzata nel quadro della nuova PEV può promuovere i processi di riforma in Ucraina e creare una strategia futura di relazioni a lungo termine, contribuendo così eventualmente ad avvicinare il paese all'UE;

17. è pronto a partecipare in modo costruttivo alla definizione e allo sviluppo di spazi comuni, tra cui uno spazio economico comune, uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune, e uno spazio di cooperazione in materia di sicurezza esterna, ricerca, istruzione e cultura, come convenuto ai vertici UE-Ucraina svoltisi nel dicembre 2005 e nell'ottobre 2006;

18. ritiene che gli enti locali e regionali abbiano un legittimo interesse in molti di tali ambiti oggetto della cooperazione e propone di partecipare direttamente ai lavori per la creazione degli spazi comuni sulle questioni di sua competenza, nonché su quelle soggette al metodo aperto di coordinamento;

19. attende con interesse l'attuazione della fase successiva del piano di riforma amministrativa dell'Ucraina, in particolare per quanto riguarda le competenze degli enti locali e regionali, il decentramento fiscale e la riforma territoriale, e si aspetta un miglioramento delle opportunità di cooperazione tra gli enti locali e regionali dell'UE e dell'Ucraina;

20. si augura che nelle prossime proposte legislative vengano altresì integrati i principi della Carta europea dell'autonomia locale dell'ottobre 1985;

21. apprezza l'attenzione dedicata alla cooperazione tra gli enti locali e regionali dell'UE e quelli dell'Ucraina: ciò significa infatti dare priorità, a livello degli enti territoriali, alla risoluzione dei problemi comuni più sentiti dai cittadini;

22. ritiene che lo scambio delle informazioni e delle migliori pratiche a livello locale e regionale contribuisca a promuovere la democrazia e lo sviluppo sociale ed economico;

23. si compiace di osservare che l'esito positivo dei progetti realizzati congiuntamente dagli enti locali dell'UE e dell'Ucraina ha infuso il desiderio di proseguire la cooperazione in condizioni favorevoli e sottolinea che una cooperazione duratura tra gli enti locali e regionali è un presupposto indispensabile affinché i promotori dei progetti comuni possano svolgere il loro ruolo.

Il processo decisionale e le principali priorità a livello locale e regionale

24. esorta gli enti locali e regionali dell'UE e dell'Ucraina a cooperare nei settori di interesse comune: è infatti possibile sviluppare la cooperazione in numerosi campi, come ad esempio la cultura, gli affari sociali, le economie regionali, la protezione ambientale, i trasporti, l'agricoltura e le iniziative specifiche per promuovere le attività di ricerca e sviluppo nel settore privato. Sono tutti ambiti che rivestono particolare interesse per gli enti territoriali ai fini dello sviluppo regionale;

25. ritiene che la salute e, in larga misura, le cure sanitarie costituiscano le condizioni principali del potenziale di crescita della società e abbiano quindi un ruolo importante tra le competenze degli enti locali e regionali. Esse hanno una dimensione sociale e influenzano, direttamente o indirettamente, anche altri campi; sono perciò diventate fattori chiave di altri settori e contribuiscono a promuovere e a mantenere la stabilità sociale;

26. propone di elaborare, con l'aiuto pratico della Commissione e in conformità con l'accordo di partenariato e cooperazione UE-Ucraina, un accordo quadro con la collaborazione degli enti locali e regionali dell'Ucraina e degli Stati membri dell'UE; tale accordo potrebbe costituire la base della cooperazione tra gli enti territoriali degli Stati membri dell'UE e i loro omologhi ucraini;

27. è favorevole a promuovere lo scambio di informazioni e la diffusione delle migliori pratiche nei settori di intervento, purché ciò avvenga in condizioni favorevoli per la società in generale; esprime la propria disponibilità a contribuire all'organizzazione di dibattiti periodici per valutare l'andamento della cooperazione e delle relazioni UE-Ucraina; tali dibattiti sarebbero particolarmente utili per i settori di competenza degli enti locali e regionali;

28. ritiene che lo scambio di esperienze e di informazioni con il Comitato economico e sociale europeo possa favorire una migliore comprensione reciproca tra l'UE e l'Ucraina in settori di interesse comune; tale scambio schiuderebbe inoltre nuove possibilità di iniziative specifiche destinate all'Ucraina sotto forma di *workshop*, seminari, incontri e convegni congiunti, dato che entrambi i Comitati tengono a sviluppare questo aspetto e desiderano contribuire a una più intensa cooperazione UE-Ucraina.

Cooperazione transfrontaliera e regionale

29. fa notare che la seconda fase della nuova PEV, prevista per il 2007-2013, aprirà probabilmente la strada a una più stretta e più efficace cooperazione transfrontaliera, e quindi a risultati tangibili;

30. conviene sulla necessità di rafforzare il sostegno tecnico e politico nel periodo 2007-2013 per assicurare una cooperazione transfrontaliera e regionale permanente tra l'UE e i paesi vicini oltre confine e conviene sull'opportunità di utilizzare l'ENPI per offrire un valido appoggio alla realizzazione degli obiettivi della cooperazione territoriale;

31. accoglie con favore il documento di strategia nazionale (DSN-ENPI) 2007-2013 della Commissione europea per l'Ucraina, che ripropone la cooperazione transfrontaliera quale elemento chiave per la cooperazione tra paesi vicini; sottolinea che questa forma di cooperazione costituisce il modo migliore per superare eventuali riserve circa l'introduzione della frontiera Schengen, oltre a presentare grandi vantaggi per le regioni fron-

talieri su entrambi i lati, indipendentemente dall'attuale stato di sviluppo delle zone lungo i confini orientali dell'UE;

32. ricorda che gli stanziamenti per la cooperazione transfrontaliera lungo i confini orientali dell'UE rappresentano solo il 5 % dell'ENPI; ritiene che la dotazione complessiva dell'ENPI sia insufficiente e chiede pertanto che almeno il 10 % di tale dotazione sia destinato al sostegno di programmi di cooperazione transfrontaliera;

33. ritiene — alla luce di quanto precede — che le priorità della cooperazione transfrontaliera vadano attentamente definite per assicurare le massime sinergie e per evitare una inutile dispersione di fondi; questa dotazione così esigua non andrebbe destinata a sostenere i programmi generali di sviluppo economico e sociale nelle regioni frontaliere; analogamente, è poco realistico pensare che una dotazione tanto modesta serva a realizzare altri obiettivi comunitari prioritari, come quello di garantire frontiere funzionanti e sicure, che devono invece rientrare in politiche comunitarie differenti;

34. raccomanda di potenziare tre priorità della cooperazione transfrontaliera — vale a dire a) soluzione di problemi frontaliere comuni, comprese le infrastrutture locali comuni e lo sviluppo regionale integrato, b) contatti tra cittadini e c) sviluppo di risorse umane e sostegno all'istruzione, alle scienze e alla ricerca nelle regioni frontaliere;

35. evidenzia il vantaggio di stimolare e sviluppare un interesse nella cooperazione — soprattutto nel campo della cultura e dell'istruzione — sulla base di attività e tradizioni culturali caratteristiche delle culture locali e regionali autoctone;

36. ripone grandi speranze nel possibile ruolo futuro dello strumento giuridico del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) negli ambiti succitati, e soprattutto nella sanità pubblica, nei trasporti pubblici, nella preparazione alle catastrofi naturali o nella creazione di strutture transnazionali per il turismo. Il GECT potrà inoltre costituire uno strumento aggiuntivo per attuare le strategie di partenariato pubblico-privati. Invita pertanto le autorità nazionali competenti, in Ucraina e nei paesi confinanti dell'UE, ad adottare i necessari provvedimenti per consentire la partecipazione degli interlocutori ucraini ai futuri GECT, come previsto dal regolamento (CE) n. 1082/2006;

37. reputa importante che l'UE rafforzi la cooperazione finanziaria con l'Ucraina, in particolare tramite l'ENPI e l'adozione di nuovi strumenti, come ad esempio il fondo di investimento per la politica di vicinato. Questi potrebbero essere utilizzati dalle istituzioni degli Stati membri che forniscono aiuti allo sviluppo per stimolare gli investimenti nei paesi della PEV. Propone inoltre che l'Ucraina contribuisca alla firma di un accordo di finanziamento congiunto da attuarsi a cura di una fondazione comune;

38. sottolinea l'importante contributo dei programmi di gemellaggio tra città allo scambio di informazioni in specifici settori di intervento;

39. si compiace della grandissima importanza che la Commissione annette alla responsabilizzazione a livello locale, fermo restando il sostegno da assicurare a livello nazionale; ai fini di una migliore cooperazione, suggerisce però che il piano d'azione UE-Ucraina contempra anche programmi bilaterali.

La situazione particolare delle regioni direttamente confinanti con l'UE

40. sottolinea che le regioni ucraine direttamente confinanti con l'UE sono anche quelle maggiormente interessate alle relazioni tra UE e Ucraina; sostiene perciò la necessità di rafforzare la cooperazione con queste regioni attraverso le relazioni inter-regionali e forme di partenariato tra enti locali;

41. sollecita una rapida conclusione di accordi bilaterali tra l'Ucraina e gli Stati membri confinanti, applicando le norme sul traffico frontaliero locale stabilite dal regolamento (CE) n. 1931/2006;

42. sottolinea l'importanza di aiutare le regioni economicamente depresse e arretrate a recuperare il loro ritardo di

sviluppo. Ritiene che per far ciò l'Ucraina debba dotarsi di una strategia di governo coerente con i principi della politica regionale europea e debba mettere a punto un sistema di strumenti e istituzioni. Le regioni degli Stati membri potrebbero contribuire a tale opera attraverso il trasferimento di conoscenze, fornendo a tutte le parti interessate l'opportunità di partecipare a progetti specifici, cooperare nelle aree espressamente individuate nel piano d'azione UE-Ucraina e concorrere alla diffusione delle migliori pratiche. È estremamente importante rendere disponibili le risorse finanziarie per l'attuazione dei contenuti specifici del piano d'azione e fare in modo che esse siano facilmente accessibili;

43. sottolinea l'importanza dei contatti tra cittadini nelle realtà multiculturali, specialmente nel settore della cultura e dell'istruzione, nonché della cooperazione tra i giovani. È proprio mettendo assieme le esperienze e le conoscenze che si può dare un impulso decisivo alla cooperazione transfrontaliera ed aiutare l'Ucraina a portare avanti riforme indispensabili.

Bruxelles, 11 ottobre 2007.

Il presidente
del Comitato delle regioni
Michel DELEBARRE
