

**L'iniziativa comunitaria INTERREG  
e gli sviluppi futuri**

**Comunità di lavoro delle regioni europee di confine  
(AGEG)**

**Dicembre 1997**

## **Indice**

- I. Introduzione: tre forme di collaborazione
- II. Collaborazione transfrontaliera
  - A Fondamenti dell'iniziativa INTERREG
    - 1. Compiti e obiettivi della collaborazione transfrontaliera
    - 2. Il Mercato Unico e i cambiamenti in Europa centrale e orientale
  - B Iniziativa comunitaria INTERREG
    - 1. Fase preparatoria e INTERREG-I
    - 2. INTERREG-II
    - 3. Valutazione dei risultati di INTERREG
  - C Problemi attuali e futuri
    - 1. Considerazioni generali
    - 2. Valutazione per tipologie di regioni di confine
  - D Proposte
    - 1. Condizioni di partenza
    - 2. Collaborazione transfrontaliera
    - 3. INTERREG/PHARE-CBC e TACIS-CBC
  - E Possibile suddivisione dei compiti relativamente alle proposte di soluzione transfrontaliere
    - 1. Livello delle aree transfrontaliere correlate funzionalmente (livello euroregionale)
    - 2. Livello europeo
- III. Collaborazione interregionale
- IV. Collaborazione transnazionale
- V. Considerazioni conclusive: sussidiarietà e partenariato

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### I INTRODUZIONE: TRE FORME DI COLLABORAZIONE

Sul piano della collaborazione transconfinaria appaiono chiaramente distinguibili le seguenti tre forme di collaborazione:

- collaborazione transfrontaliera
- collaborazione interregionale
- collaborazione transnazionale

La seguente tabella descrive e raffronta dette tre forme di collaborazione

<b>Collaborazione transfrontaliera</b>	<b>Collaborazione interregionale</b>	<b>Collaborazione transnazionale</b>
- collaborazione diretta tra le istanze regionali e locali in ogni settore e con il coinvolgimento di tutti i protagonisti lungo il confine	- cooperazione (tra istanze regionali e locali) prevalentemente in singoli settori (non in tutti) e con protagonisti selezionati	- cooperazione tra stati (eventualmente con partecipazione delle regioni) su una tematica specifica (per es. assetto del territorio) con riferimento ad aree correlate di grandi dimensioni
- generalmente ben organizzata, per l'esistenza di una lunga tradizione (regionale/locale)	- organizzazione non perfetta, per mancanza della necessaria tradizione	- organizzazione di norma appena in fase di sviluppo
- istituzionalizzata nell'ambito della Comunità di lavoro delle regioni europee di confine (AGEG)	- istituzionalizzata nell'ambito dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE)	- praticamente non istituzionalizzata, pur se in parte avviata nell'ambito di organizzazioni internazionali (per es. Consiglio d'Europa, Consiglio Nordico)

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### Differenze pratiche nelle forme di cooperazione

<b>Collaborazione transfrontaliera</b>	<b>Collaborazione interregionale</b>	<b>Collaborazione transnazionale</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- praticata da tempo</li> <li>- opera in base a strategie/programmi a lungo termine</li> <li>- copre ogni campo di vita, ogni settore e tutti i protagonisti</li> <li>- è un'attività destinata a perdurare nel tempo</li> <li>- programmi e progetti pluriennali integrati con finanziamento a medio termine ben definito (comprese le quote regionali)</li> <li>- partnership orizzontale e verticale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- è relativamente recente, per cui necessita di maggior diffusione</li> <li>- a breve termine, generalmente orientata a singoli progetti senza una strategia (come per INTERREG)</li> <li>- spesso limitata settorialmente</li> <li>- spesso limitata nel tempo</li> <li>- finanziamento spesso incerto o poco definito nel medio periodo (in quanto non basato su programmi pluriennali integrati)</li> <li>- partnership tra regioni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appena in fase di sviluppo</li> <li>- si concentra essenzialmente sulla cooperazione concettuale / programmatica</li> <li>- di norma limitata ad un tema specifico (assetto del territorio, difesa dalle inondazioni, ambiente)</li> <li>- strutturata nel medio o lungo periodo</li> <li>- primi esperimenti di programmi / grandi progetti pluriennali</li> <li>- partenariato orizzontale e verticale tra stati ed eventualmente regioni</li> </ul>

### **Relativi strumenti comunitari nell'ambito dei fondi strutturali**

<b>Tipi</b>	<b>Periodo</b>	<b>Strumenti UE</b>
• Collaborazione transfrontaliera	1989 1990-93 1994-99	FESR Art. 10 INTERREG I INTERREG II A, integrato da PHARE/TACIS-CBC
• Collaborazione interregionale	FESR Art. 10	RECITE, Ecos-Ouverture (integrato da PHARE e altri strumenti)
• Collaborazione transnazionale	1996-99	INTERREG II C e FESR Art. 10

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### II COLLABORAZIONE TRANSFRONTALIERA

#### A *Fondamenti dell'iniziativa INTERREG*

##### 1. **Compiti e obiettivi della collaborazione transfrontaliera**

Nelle regioni di confine si è osservato un atteggiamento convintamente europeista nei confronti dell'Accordo di Maastricht del 1993, accompagnato però da un senso di realismo derivante dalle esperienze passate. Infatti nonostante il proseguimento del processo di integrazione e del Mercato Unico, tutte le regioni di confine continuano a soffrire delle conseguenze storiche dell'esistenza delle frontiere e della loro posizione periferica all'interno dei rispettivi stati. Le frontiere nazionali continuano a rappresentare per svariati aspetti dei confini tra sistemi, il che fa sì che a ridosso di esse gli ambiti di attività e di influenza restino tagliati a metà.

Obiettivo della collaborazione transfrontaliera è quindi il superamento delle barriere confinarie come pure delle differenze tra sistemi, la creazione di bacini di gravitazione per l'economia e i servizi, la riduzione della funzione dei confini ad un livello meramente amministrativo e nel lungo termine lo spostamento dall'attuale situazione di marginalizzazione delle varie aree di confine ad una posizione interna all'Europa. Nelle sue varie espressioni, la collaborazione transfrontaliera comprende tutti i settori della vita: dalla casa al lavoro, al tempo libero, alla cultura, ai rapporti sociali, ai trasporti, all'ambiente eccetera. Una tale concezione comporta la necessità di coinvolgere tutti i protagonisti su ambo i lati del confine e ad ogni livello, sia statale che regionale o comunale. Occorre altresì perseguire una procedura concordata e coordinata, al fine di evitare conflitti di competenze, dovuti anche alle diverse strutture esistenti al di qua e al di là del confine.

La varietà culturale, sociale e giuridico-statuale d'Europa ha determinato lo sviluppo di sistemi, strutture, competenze e leggi assai diverse. Le regioni di confine e transfrontaliere svolgono qui non già la funzione di nuovi livelli amministrativi, ma quella di ponti e di interfaccia tra gli Stati, con le loro differenze.

La collaborazione transfrontaliera si estrinseca in diverse forme, per il tramite di commissioni governative o di assetto territoriale ovvero di euroregioni transfrontaliere, operanti vuoi sulla base di accordi, vuoi senza di essi. Le strutture transfrontaliere possono essere di livello statale/regionale o regionale/comunale.

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

Le regioni transfrontaliere non devono necessariamente coincidere territorialmente con i loro confini amministrativi interni, ma possono presentare senz'altro una configurazione o un'interrelazione diversa.

### **2. Effetti del Mercato Unico e dei cambiamenti in Europa centrale e orientale sulle regioni di confine**

In Europa sono ormai in corso da quasi dieci anni processi strettamente correlati fra di loro sul piano politico ed economico e su quello dei contenuti:

- Abolizione dei confini interni dell'Unione, in seguito all'istituzione del Mercato Unico. Collegato a questo processo è lo spostamento dei confini di alcuni Stati verso i margini esterni dell'Unione e quindi a contatto con paesi terzi, fattore questo acuitosi con l'adesione di Austria, Svezia e Finlandia.
- Impegno - ancor più forte per il prossimo allargamento dell'Unione - ad allacciare rapporti culturali, politici, economici e sociali con i paesi terzi oltre i nuovi confini esterni dell'Unione stessa.

Tali sviluppi interessano direttamente tutte le regioni di confine, che si trovino nel cuore o ai margini dell'Unione. L'esperienza insegna che i massimi progressi si compiono se non ci si limita a discutere i problemi ma se si offrono e si concretizzano soluzioni pratiche: un metodo più facilmente realizzabile a livello regionale o locale che non statale.

La globalizzazione dell'economia, la realizzazione del Mercato Unico, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione, i cambiamenti politici all'est e le crescenti tendenze alla decentralizzazione hanno un effetto positivo sull'instaurazione e sull'intensificazione di rapporti diretti tra i protagonisti regionali e locali all'interno e all'esterno dell'Unione, con effetti particolarmente significativi per lo sviluppo delle regioni di confine.

### ***B Iniziativa comunitaria INTERREG***

#### **1. Fase preparatoria e INTERREG-I**

Nel 1989 la Commissione delle Comunità Europee ha sostenuto per la prima volta 14 progetti pilota transfrontalieri con un impegno di 21 milioni di ECU (Art. 10 FESR).

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

Il 30 agosto 1990, la stessa ha fissato (Bollettino n. C 215) gli indirizzi di un'Iniziativa comunitaria destinata alle aree di confine (INTERREG).

I mezzi effettivamente impiegati per INTERREG sono ammontati a 1.082 milioni di ECU, gran parte dei quali sono affluiti ad aree rientranti nell'Obiettivo 1. Ad aree di confine non rientranti in alcun obiettivo individuato sono stati destinati 125 milioni di ECU.

INTERREG-I è stato attuato in 31 Programmi Operativi, assai differenziati sul piano dell'estensione geografica, del volume complessivo del finanziamento, delle priorità individuate, dei protagonisti e partner sociali coinvolti a livello regionale e locale e delle caratteristiche transfrontaliere.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### 2. INTERREG-II

Il vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi nel 1992 a Edimburgo ha deliberato all'unanimità di proseguire prioritariamente la collaborazione transfrontaliera con l'Iniziativa comunitaria INTERREG-II. La Commissione ha approvato gli indirizzi di questa Iniziativa per il periodo dal 1994 al 1999 (fase di realizzazione fino alla fine del 2001), pubblicandoli il 1 luglio 1994 sul Bollettino Ufficiale N. C 180. <sup>1)</sup>

La collaborazione transfrontaliera nell'ambito di INTERREG-IIA per gli anni 1994-1999 si è vista assegnare il più sostanzioso contributo mai riconosciuto ad un'Iniziativa comunitaria: 2,6 miliardi di ECU, destinati all'attuazione di 59 Programmi Operativi. L'obbligo di cofinanziamento (a livello regionale, locale e in certi casi anche privato) ha comportato l'impegno di un ulteriore importo, cosicché sono ora a disposizione dell'Iniziativa di collaborazione transfrontaliera quasi 4 miliardi di ECU, che rendono possibile la realizzazione di altre migliaia di progetti. Nel corso di questo decennio INTERREG avrà così mobilitato quasi 6,5 miliardi di ECU per la collaborazione transfrontaliera ai confini interni ed esterni dell'Unione.

Obiettivi principali di INTERREG sono i seguenti:

- sostenere i territori situati a cavallo dei confini interni ed esterni della Comunità nella gestione di particolari problemi di sviluppo dovuti al loro relativo isolamento all'interno dei rispettivi paesi e rispetto alla Comunità, nell'interesse delle popolazioni locali e secondo modalità compatibili con la tutela dell'ambiente;
- promuovere la creazione e il potenziamento di reti di cooperazione tra le regioni di confine interne ed eventualmente il collegamento di queste reti con più ampie reti comunitarie nel contesto del Mercato Unico del 1992;
- sostenere l'adeguamento dei territori situati ai confini esterni al loro nuovo ruolo di aree di confine di un mercato unico integrato;
- avvalersi delle nuove possibilità di collaborazione con paesi terzi nelle regioni situate ai confini esterni della Comunità.

Dal 1994 la collaborazione transfrontaliera nelle regioni di confine esterne dell'Europa centrale e orientale è sostenuta anche dal PHARE-Crossborder-Cooperation-Programme (PHARE-CBC). Per gli Stati dell'ex Unione Sovietica è stato inoltre predisposto di recente il TACIS-Crossborder-Cooperation-Programme (TACIS-CBC). I due programmi fanno parte dei rispettivi programmi PHARE e TACIS.

---

<sup>1)</sup> Non si considera qui la parte B, Completamento delle reti energetiche selezionate nell'ambito dell'Iniziativa Regen nel periodo 1989-93 con 500 milioni di ECU.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### *Attività finanziate e ripartizione delle risorse*

Mentre INTERREG-I sosteneva essenzialmente le regioni di confine rientranti negli Obiettivi 1, 2 e 5b <sup>2)</sup>, oltre ad alcune regioni di confine marittime, INTERREG-II, nello spirito dell'Iniziativa comunitaria, comprende per la prima volta tutte le regioni di confine, situate sia ai confini interni che a quelli esterni dell'Unione Europea. Con l'adesione dell'Austria, della Svezia e della Finlandia è infatti aumentato anche il numero di regioni di confine interne ed esterne, oltre a quello delle regioni marittime ammesse all'Iniziativa (a Germania/Danimarca, Corsica/Sardegna, Bornholm e Stretto di Dover si sono per esempio aggiunte Italia/Grecia e Galles/Irlanda).

- 
- 2) Obiettivo 1: Promuovere lo sviluppo delle regioni in ritardo di sviluppo  
Obiettivo 2: Riconvertire le regioni in declino industriale  
Obiettivo 5b: Sviluppare le zone rurali meno favorite  
Obiettivo 6: Sviluppare le regioni artiche scarsamente insediata

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### Distribuzione dei contributi di INTERREG

Aree di confine	Aree degli Obiettivi 1-6	Altre aree	Totale
Confini interni	1065 Mil. ECU	600 Mil. ECU	1655 Mil. ECU
Confini esterni	795 Mil. ECU	105 Mil. ECU	900 Mil. ECU
Totale	1860 Mil. ECU	705 Mil. ECU	2565 Mil. ECU

I mezzi comunitari a disposizione per i Programmi Operativi in alcune aree rientranti nell'Obiettivo 1 superano i 100 milioni di ECU e nel caso di Spagna/Portogallo raggiungono addirittura i 552 milioni di ECU. Per il resto i 59 Programmi Operativi presentano livelli di finanziamento assai diversi: 30 programmi godono ad esempio di un finanziamento comunitario variabile tra 5 e 25 milioni di ECU. I Programmi Operativi che possono disporre di uno stanziamento di 100 milioni di ECU o più sono i seguenti:

- Spagna/Portogallo  
Obiettivo 1 Contributo INTERREG: 552 Mil. ECU
- Confini con paesi terzi della Grecia  
Obiettivo 1 Contributo INTERREG: 310 Mil. ECU
- Grecia/Italia (Puglia)  
Obiettivo 1 Contributo INTERREG: 165 Mil. ECU
- Irlanda/Irlanda del Nord  
Obiettivo 1 Contributo INTERREG: 157 Mil. ECU
- Sassonia (con Polonia e Repubblica Ceca)  
Obiettivo 1 Contributo INTERREG: 146 Mil. ECU
- Spagna (Andalusia meridionale)/Marocco  
Obiettivo 1 Contributo INTERREG: 100 Mil. ECU

#### *Interventi ammessi al contributo*

E' ammesso al contributo un ampio spettro di iniziative transfrontaliere in funzione delle molteplici realtà e problematiche dei diversi confini d'Europa:

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- promozione delle Piccole e Medie Imprese e delle Cooperative, in particolare trasferimento di know-how e servizi di promozione delle vendite, con particolare accento ai contatti economici transfrontalieri tra le PMI;
- sviluppo del turismo e dell'agriturismo;
- approvvigionamento idrico ed energetico e sviluppo delle telecomunicazioni;
- prevenzione e controllo dell'inquinamento ambientale, tutela dell'ambiente;
- sviluppo delle agricoltura - selvicoltura e itticoltura compresa - e agevolazione del commercio transfrontaliero di prodotti agricoli;
- congiuntamente ad altri interventi, promozione dell'addestramento professionale e dell'occupazione delle persone direttamente o indirettamente coinvolte nel mutamento delle attività confinarie, in particolare in campo doganale;
- promozione di organizzazioni commerciali, associazioni di categoria, gruppi di progettazione e consulenza ed altre istituzioni pubbliche e private nonché organizzazioni non governative finalizzate all'agevolazione di contatti transfrontalieri in campo economico e sociale nonché all'organizzazione di corsi di lingue a questo scopo.
- in aree caratterizzate da ritardo infrastrutturale, potenziamento delle vie di comunicazione al fine di migliorare i collegamenti tra questi territori;
- promozione della collaborazione transfrontaliera a livello universitario e tra istituti di ricerca e di formazione professionale;
- istruzione, cultura e sanità, in particolare utilizzo comune di mezzi e strutture;
- integrazione delle reti transeuropee sul piano energetico, delle telecomunicazioni e del trasporto;
- soluzione dei problemi derivanti dall'esistenza di diverse lingue, procedure amministrative e sistemi giuridici al di qua e al di là dei confini;
- pianificazione territoriale e sviluppo del sistema urbano;
- lotta al contrabbando sui confini esterni.

Obiettivo dichiarato di INTERREG-IIA sono gli interventi a carattere transfrontaliero. In 14 dei 33 programmi riguardanti regioni di confine interne i partner operano sulla base di un bilancio comune. Sono tuttavia ancora rari i programmi con bilancio che preveda anche il cofinanziamento di un'amministrazione comune.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### 3. Valutazione dei risultati di INTERREG

Per una valutazione dei risultati conseguiti da INTERREG occorre anzitutto ricordare i livelli ancora diversi di cooperazione:

- collaborazione intensiva con spunti di integrazione, basata ormai su una tradizione consolidata (le *Euregio* dell'Europa settentrionale e occidentale);
- collaborazione basata su una tradizione relativamente più recente, nata dai mutamenti politici e dall'adesione all'Unione Europea (Grecia, Spagna, Portogallo, ma anche parte dell'Austria e della Scandinavia);
- collaborazione sviluppata o ripresa appena per effetto del sostegno comunitario;
- collaborazione sviluppatasi in seguito all'Associazione all'Unione Europea (paesi dell'Europa centro-orientale e del Mediterraneo).

Nelle regioni economicamente meno sviluppate e in genere piuttosto emarginate e mal collegate la collaborazione, pur se sviluppatasi di recente, compie continui progressi. I programmi INTERREG sono qui soggetti maggiormente all'influenza dello stato centrale e la partecipazione degli enti locali è assai più debole. Senza dubbio in INTERREG I e inizialmente anche in INTERREG-IIA gli interventi di sostegno si sono concentrati quantitativamente sui provvedimenti infrastrutturali. Mancano spesso valutazioni strategiche per il lungo periodo, una collaborazione veramente transfrontaliera e un vero coinvolgimento dei protagonisti regionali e locali.

Le regioni a tradizione industriale, come pure quelle a matrice rurale nel cuore dell'UE, hanno sviluppato concetti di collaborazione ben più precisi, basati su chiare visioni strategiche e su strutture concrete, che trovano in INTERREG un puntuale riscontro. I protagonisti regionali e locali e i partner sociali sono coinvolti in misura assai maggiore. Per la loro struttura economica da sempre indifferenziata e per la posizione emarginata rispetto ai flussi di traffico, queste regioni hanno spesso dovuto confrontarsi, all'interno dei rispettivi paesi, con notevoli difficoltà sul piano dello sviluppo regionale transfrontaliero. Resta in particolare limitata la collaborazione economica transfrontaliera tra piccole e medie imprese.

La collaborazione transfrontaliera con i paesi esterni all'Unione, già da tempo avviata con i paesi dell'EFTA, vive attualmente una ripresa - particolarmente all'est - grazie ai Programmi PHARE/TACIS-CBC. Questa cooperazione deve affrontare notevoli disparità a livello sociale, culturale, politico ed economico (differenze negli standard di vita, problemi delle minoranze, flussi migratori). L'infrastruttura di trasporto è relativamente debole, sia sul piano nazionale che su quello transfrontaliero. Di certo l'impegno finanziario è concentrato quantitativamente sugli interventi infrastrutturali, specialmente nelle aree meno sviluppate e nelle aree in cui responsabili dei programmi INTERREG erano in prima linea gli Stati.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Per quanto riguarda le recenti forme di cooperazione INTERREG ai confini marittimi all'interno e all'esterno dell'Unione, la tematica più affrontata è quella dell'accesso (collegamento con i mercati nazionali ed europei e infrastruttura di trasporto).

Una valutazione di INTERREG-I, predisposta su incarico della DG XVI della Commissione, ha analizzato e valutato 31 Programmi Operativi e oltre 2.500 Progetti, esaminandone il contenuto socioeconomico e sociale, il carattere transfrontaliero, la gestione e gli aspetti qualitativi e quantitativi. Temi centrali erano la promozione di un turismo ecocompatibile, la tutela dell'ambiente e l'utilizzo delle risorse naturali. Un effetto economico significativo di INTERREG-I è stata la creazione di posti di lavoro in collegamento con i numerosi progetti infrastrutturali di grande portata. Tuttavia non è dato di sapere se tali posti di lavoro, aventi rilevanza a livello regionale, si siano poi conservati alla conclusione degli interventi. Dato che i finanziamenti sono confluiti in misura sovrapproporzionale in aree rientranti nell'Obiettivo 1, il risultato va relativizzato.

Questa valutazione evidenzia tra l'altro la necessità di verificare le aree ammesse ai contributi e di coinvolgere maggiormente paesi terzi ai confini esterni dell'Unione, come pure di elaborare un calendario più equilibrato degli interventi e di far partecipare in misura più accentuata il settore privato. Inoltre vanno allargati i campi di collaborazione transfrontaliera (per esempio cultura, affari sociali, sviluppo urbano), per far meglio fronte alle esigenze regionali e locali. La valutazione ha individuato il contributo principale di INTERREG-I nella creazione e nell'intensificazione di uno sviluppo dinamico della collaborazione transfrontaliera. In questo senso INTERREG-I va considerata irrinunciabile fase preliminare di nuovi programmi INTERREG.

Una valutazione nell'ottica delle regioni di confine porta ai seguenti risultati:

### *Elementi positivi:*

La rilevante dimensione politica dell'Iniziativa comunitaria va vista nel fatto che viene prelevato dal bilancio comunitario un importo distinto per collaborazioni transfrontaliere sulla base di Programmi Operativi.

**Il valore aggiunto di INTERREG-I** va ricercato in un contributo sostanziale:

- alla costruzione della casa europea,
- alla concretizzazione dei principi di sussidiarietà e partenariato,
- alla maggiore coesione e cooperazione economica e sociale,

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- all'apertura del mercato del lavoro e all'equiparazione delle qualificazioni professionali,
- alla preparazione all'adesione di nuovi paesi membro.

Certamente nella fase iniziale di INTERREG si può parlare di un periodo di prima conoscenza o ripresa dei contatti tra le regioni di confine (individuazione dei partner e delle modalità procedurali e di lavoro).

Il valore aggiunto istituzionale (conoscenza delle strutture amministrative e sociali e collaborazione tra amministrazioni, enti locali e parti sociali) e quello socio-culturale (scambio di informazioni e di know-how tra le regioni) si evidenziano chiaramente. In tal modo solo tramite la cooperazione socio-culturale si sviluppa spesso un tessuto portante transfrontaliero, in grado di sostenere l'economia, il commercio ed i servizi.

Il valore aggiunto socioeconomico si evidenzia, pur se con differente intensità tra una regione e l'altra:

- nella creazione di posti di lavoro direttamente collegati col potenziamento delle infrastrutture viarie e di trasporto;
- nella creazione di posti di lavoro nei settori del turismo, dell'istruzione e della ricerca, come pure nella cooperazione tra piccole e medie imprese;
- nel miglioramento dell'infrastruttura di trasporto, prima nazionale e poi transfrontaliera;
- nello sviluppo del turismo (marketing comune, progetti comuni);
- nella mobilitazione dei potenziali endogeni col rafforzamento dei livelli regionali e locali quali partner della collaborazione transfrontaliera;
- nel coinvolgimento dei protagonisti economici e sociali (per esempio Camere di Commercio e Industria in Grecia/Bulgaria o Nord pas de Calais/Vallonia/Kent, Sindacati/Lavoratori nell'area di confine tedesco-olandese o austro-tedesca).

Le esperienze fatte finora con INTERREG dimostrano che i programmi e i progetti effettivamente predisposti in collaborazione si possono sviluppare e realizzare nel modo più efficace se si seguono i principi del partenariato e della sussidiarietà e se si consente ai partner regionali e locali di svolgere un ruolo primario.

### *Elementi critici*

Le regioni di confine meridionali dell'Unione Europea mancano ancora spesso di esperienza nella cooperazione. Strutture amministrative piuttosto centralizzate e la mancanza di conoscenza e fiducia reciproca consentono solo un faticoso progresso di strutture transfrontaliere durevoli. In tal modo si

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

ostacola in generale l'impegno alla cooperazione, il che porta necessariamente a un coinvolgimento relativamente minore dei protagonisti regionali e locali e delle parti sociali.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Le regioni di confine alle frontiere esterne dell'UE sono quelle che devono superare gli ostacoli maggiori nella concretizzazione di INTERREG. I motivi vanno ricercati nella posizione periferica, nel lungo isolamento e nella separazione dai paesi confinanti, nelle profonde differenze amministrative persistenti pur dopo i mutamenti politici, nella coscienza democratica ancora immatura e nel fatto che in Europa centro-orientale i programmi di sostegno alla collaborazione transfrontaliera programmatica si sono avviati appena nel 1994, e con meccanismi contributivi assai differenziati.

Il vero carattere transfrontaliero di INTERREG resta in molti casi (e in particolare nei grandi programmi di INTERREG) ben poco visibile e caratterizzato da un miglioramento solo graduale. Così per esempio nella collaborazione in taluni settori del confine ispano-portoghese nell'ambito di INTERREG-I solo il 7,3% dei mezzi a disposizione è stato investito in attività transfrontaliere. Tutti gli altri interventi hanno riguardato l'infrastruttura e lo sviluppo socio economico delle singole regioni di confine. Troppo spesso si sono sviluppati programmi detti di confine ma in realtà nazionali, presentati poi alla Commissione Europea assieme all'altro paese. Di conseguenza non di rado si concretizzano progetti nazionali aventi solo un riferimento frontaliere, elaborati con la benedizione delle reciproche commissioni di controllo, oppure si riuniscono, per così dire sommandoli in un pacchetto di interventi transfrontalieri, progetti nazionali che poi vengono dichiarati di rilevanza transfrontaliera. INTERREG-II consente qui già di individuare correzioni nella giusta direzione: uno sviluppo che va ulteriormente promosso.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### *C Problemi attuali e futuri*

#### **1. Considerazioni generali**

##### *Collaborazione transfrontaliera*

Nonostante il processo di unificazione europea, il Mercato Unico e i positivi risultati di INTERREG, tutte le regioni di confine continuano a soffrire delle conseguenze storiche dell'esistenza dei confini. Difficoltà continuano a presentarsi sia ai confini interni che a quelli esterni e riflettono dappertutto in forma concentrata i problemi del processo di unificazione europea.

Gli elementi fondamentali di questa problematica dal punto di vista delle regioni di confine si possono riassumere come segue:

- Le regioni di confine continuano a non avere la possibilità di sfruttare appieno le occasioni e le possibilità del Mercato Unico e dell'apertura dei confini esterni. I problemi e i compiti non possono essere gestiti dalle sole regioni di confine e da quelle transfrontaliere, in quanto i conflitti sui confini e le loro cause hanno natura nazionale ed europea.
- L'applicazione del principio del partenariato e della sussidiarietà è ancora ben differenziata nei vari programmi INTERREG. In particolare i Programmi Operativi di impegno finanziario notevole sono a tutt'oggi elaborati a livello nazionale. Non si tratta cioè di programmi predisposti sin dal principio in comune e in forma transfrontaliera, e dotati di prospetti di spesa e piani di finanziamento comuni. Di conseguenza mancano nella maggior parte dei casi anche i criteri per tali progetti transfrontalieri, da utilizzarsi quale riferimento per successive selezioni.
- Inoltre sembrano esservi ancora incertezze sulle rispettive responsabilità nella realizzazione di INTERREG. La competenza della Commissione Europea dovrebbe limitarsi all'osservazione e al controllo dei Programmi da essa approvati e delle problematiche di principio di INTERREG. L'approvazione dei progetti è invece una questione di competenza regionale/nazionale.
- Gli obiettivi politici della comunicazione INTERREG non appaiono sempre compatibili con i fondi strutturali europei che costituiscono la base finanziaria. Andrebbe tuttavia verificato se lo strumento di finanziamento può essere migliorato o non vada invece sostituito, per consentire il raggiungimento dell'obiettivo politico. Occorre presumere che vadano sostenuti i progetti che a giudizio di tutti i partner nazionali e regionali soddisfano ai criteri di INTERREG e sono compatibili coi programmi di sostegno nazionali, quindi hanno un effetto di rafforzamento economico e locale.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- Attualmente sussistono ostacoli burocratici dovuti a finanziamenti da diversi fondi strutturali europei. I fondi sociali, agricoli e regionali presentano infatti criteri diversissimi, il cui rispetto ostacola la realizzazione di validi progetti transfrontalieri o ne immiserisce i risultati. Questi problemi vanno affrontati e superati.
- La gestione di INTERREG per il tramite di un ministero nazionale competente (generalmente quello dell'Economia) comporta notevoli problemi di cofinanziamento. Altri ministeri nazionali non conoscono affatto INTERREG ovvero dispongono di un bilancio talmente ridotto per l'anno in corso e quelli a venire da non aver alcuna possibilità di partecipare al finanziamento. Né a tali progetti si attribuisce una qualche priorità interministeriale, in quanto la responsabilità generale è del Ministero dell'Economia.
- Una certa contraddizione nella realizzazione di programmi e progetti effettivamente transfrontalieri deriva dall'assegnazione dei mezzi finanziari per obiettivi. In aree particolarmente idonee al finanziamento ciò determina un accumulo di interventi di sostegno, e non di rado il livello nazionale o regionale trova difficoltà ad assorbire questi volumi di denaro e ad assicurare i relativi cofinanziamenti, in particolare alla luce della situazione di bilancio attuale e - presumibilmente - futura. Inoltre i confini nazionali sono talora anche delle linee di separazione tra aree rientranti in obiettivi diversi. Una situazione di squilibrio, caratterizzata dalla presenza di una gran quantità di denaro da una parte del confine (per l'applicazione di un determinato obiettivo) e da una mancanza di finanziamenti dall'altra (che non rientra in alcun obiettivo), comporta che si finisca per promuovere essenzialmente progetti nazionali e non transfrontalieri. Un'assegnazione dei mezzi finanziari orientata prevalentemente al raggiungimento dell'obiettivo non corrisponde quindi allo spirito di INTERREG e impedisce che si dia priorità a progetti e forme di collaborazione realmente transfrontaliere.
- Anche secondo la Corte di Giustizia Europea, le dimensioni di taluni programmi INTERREG - particolarmente quelli dell'Obiettivo 1 ma di recente anche alcuni rientranti nell'Obiettivo 6 - ostacolano la valutazione di situazioni e priorità regionali specifiche e la mobilitazione di potenziali di sviluppo endogeni. Per quanto il coinvolgimento di protagonisti regionali e locali e la promozione di specifici potenziali endogeni determinino quasi automaticamente un incremento del numero di Programmi INTERREG, in quanto questi devono concentrarsi su più ridotte aree geografiche, appare tuttavia necessario scegliere questa via, proprio per il carattere intensamente transfrontaliero della collaborazione che ne deriva.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- La creazione di organizzazioni e strutture transfrontaliere a livello regionale e locale si scontra con ostacoli amministrativi e giuridici, ai quali si aggiunge talvolta la mancanza di una volontà politica.
- All'atto pratico si verifica spesso che PHARE-CBC non riesce a seguire le regole del gioco di INTERREG, il che comporta notevoli difficoltà nelle regioni di confine esterne.
- Un allargamento di INTERREG ad altre forme di collaborazione transfrontaliere non dovrebbe tuttavia comportare un ammorbidimento dei criteri ormai collaudati di tale collaborazione, un mescolamento di iniziative e una non chiara definizione delle singole linee di finanziamento. Per le altre forme di cooperazione transfrontaliere vanno quindi formulati obiettivi chiari, basati su un comprovato fabbisogno.

### 2. Valutazione per tipologie di regioni di confine

A livello di collaborazione transfrontaliera si possono distinguere le seguenti tipologie di territorio:

- regioni di confine dell'Unione Europea rientranti nell'Obiettivo 1 e situate ai confini interni ed esterni dell'Unione
- regioni di confine rientranti nell'Obiettivo 6 e situate nella Scandinavia nordorientale, e più precisamente nei nuovi paesi membro Svezia e Finlandia
- regioni di confine interne all'Unione Europea, caratterizzate da uno sviluppo economico più avanzato ma presentanti i particolari problemi contemplati dagli Obiettivi 2 e 5b
- regioni di confine esterne dell'Unione

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- regioni di confine marittime

Si tratta comunque di tipologie in parte sovrapponibili.

### *Regioni rientranti nell'Obiettivo 1*

Le regioni rientranti nell'Obiettivo I di INTERREG comportano interventi programmatici considerevoli, sia sul piano geografico che su quello finanziario.

In linea di principio si può dire che non manchino idee o iniziative transfrontaliere. La difficoltà va piuttosto ricercata nella trasformazione di queste idee in progetti concreti, in quanto spesso vanno appena superati problemi politici e di competenza. La forte influenza nazionale nella concretizzazione dei programmi INTERREG fa spesso mancare la flessibilità necessaria a soddisfare le particolari priorità delle diverse regioni. La mancanza di una regionalizzazione dei programmi INTERREG si fa sentire al pari della mancanza di programmi di sviluppo transfrontalieri regionalizzati per le singole aree. Negli ultimi anni si sono gradualmente segnati dei miglioramenti in questo campo, con un maggior coinvolgimento delle regioni di confine nel processo decisionale.

Per le regioni di confine rientranti nell'Obiettivo 1 si perseguono in linea di principio i seguenti obiettivi:

- ulteriore miglioramento dell'infrastruttura di trasporto e comunicazione nelle regioni di confine e tra di esse, a costituire la base di una durevole cooperazione transfrontaliera e delle nuove attività economiche che ne derivano;
- migliore utilizzo dei potenziali di sviluppo specifici della regione (programmi operativi transfrontalieri regionalizzati);
- diversificazione delle attività nelle aree extraurbane, al fine di prevenire un'ulteriore spopolamento delle stesse;
- incentivazione di "reti" transfrontaliere;
- miglioramento qualitativo delle risorse umane;
- soluzione di problemi ambientali, in particolare in aree rurali;
- politica transfrontaliera di sviluppo territoriale;
- realizzazione di forme organizzative transfrontaliere.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Per le regioni di confine Portogallo/Spagna l'infrastruttura ancora migliorabile e la mancanza di comunicazioni transfrontaliere continuano a rappresentare una barriera. Il ritardo strutturale e la posizione periferica continuano a rendere estremamente difficile un pieno utilizzo dei vantaggi prodotti dall'allargamento del Mercato Unico, per esempio sul piano del commercio locale, del mercato del lavoro o del vantaggio dell'ubicazione per gli investitori.

Nelle regioni di confine Irlanda/Irlanda del Nord i perduranti problemi della sicurezza continuano ad influenzare pesantemente lo sviluppo economico. La gravità della situazione dissuade gli investitori dall'insediarsi, mentre d'altro canto la lingua e la cultura comune offrono ogni possibilità di iniziative congiunte e cooperazioni. Eppure gli enti statali esitano, per la situazione politica, a delegare al livello regionale/locale compiti di collaborazione internazionale. Inoltre l'attività comunitaria parallela PEACE impegna a tal punto le potenzialità amministrative e l'interesse politico di questi enti che l'attenzione per INTERREG-IIA finisce per essere ridotta.

L'ostacolo principale alla collaborazione nei rapporti tra le regioni di confine marittime Corsica/Sardegna è dato dalla perdurante debolezza dei contatti. Interessi comuni si individuano anzitutto nel settore della tutela ambientale e del miglior utilizzo dei potenziali marittimi (per esempio turismo).

Nelle regioni di confine Francia settentrionale/Belgio meridionale (Hainault) gioca un ruolo essenziale il superamento delle conseguenze della ristrutturazione dei vecchi stabilimenti industriali. Comunanze linguistico-culturali costituiscono qui una buona base per una cooperazione realmente transfrontaliera.

Le regioni di confine della Grecia, della Germania orientale, dell'Austria orientale (Obiettivo 1) nonché della Svezia e della Finlandia (Obiettivo 6) sono trattate anche al capitolo "Confini esterni".

### *Aree rientranti nell'Obiettivo 6*

Aree rientranti nell'Obiettivo 6 sono state individuate e ammesse ai contributi appena a partire dall'adesione all'Unione della Svezia e della Finlandia. La densità abitativa è in queste regioni inferiore agli 8 abitanti per kmq (0,4% della popolazione comunitaria). Si tratta di aree della Scandinavia centrale e settentrionale che comprendono geograficamente circa la metà dei due territori nazionali, ma demograficamente solo il 16,6% della popolazione finlandese e il 5,0% di quella svedese.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Obiettivi particolari per lo sviluppo di queste aree a limitatissima densità abitativa sono

- la loro preparazione al loro specifico ruolo all'interno del Mercato Unico;
- interventi atti a contrastare un'ulteriore emigrazione;
- nuove attività di diversificazione dell'occupazione;
- adeguamento ai cambiamenti nel settore agricolo e selvicolturale;
- sviluppo del potenziale umano mediante interventi di formazione e perfezionamento professionale.

Per le regioni di confine rientranti nell'Obiettivo 6 occorre:

- superare gradualmente la situazione di emarginazione nel Mercato Unico, per esempio eliminando gli ostacoli infrastrutturali ancora esistenti e superando le distanze fisiche;
- migliorare la scolarità (anche a livello universitario) e le possibilità di occupazione, in particolare per i giovani e per le donne;
- migliorare le reti di cooperazione, finora debolmente sviluppate;
- realizzare e potenziare le strutture sociali (nonostante i costi relativamente elevati) sulla base di bacini di attrazione transfrontalieri.

### *Aree interne all'Unione Europea*

Si tratta di regioni situate ai confini interni dell'Unione e comprendenti grandissima parte delle popolazioni di confine dell'Unione stessa. Caratteristico di queste aree è che nella maggior parte di esse la collaborazione transfrontaliera è iniziata prima che in tutto il resto d'Europa (la vecchia Comunità dei 6). E' qui ben sviluppata la competenza delle istanze regionali e locali - con coinvolgimento delle parti sociali - in materia di attuazione dei programmi INTERREG. In taluni casi esistono già strutture organizzative ben funzionanti e presentanti altresì vari spunti di integrazione, basati su accordi giuridici o convenzioni a livello interstatale.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Per le regioni di confine interne all'UE le priorità sono le seguenti:

- miglioramento della cooperazione transfrontaliera tra piccole e medie industrie (vecchi legami a livello industriale si sono dissolti, mentre i nuovi rapporti non sono sufficientemente sviluppati);
- soluzione dei problemi strutturali del mercato del lavoro (disoccupazione occulta dovuta alla lunga monostrutturalità);
- eliminazione delle barriere infrastrutturali, a livello macroscopico (come nelle Alpi e nei Pirenei) oppure locale (*missing links* in tutte le aree di confine);
- soluzione dei problemi sociali correlati alla crescente pendolarità;
- soluzione dei problemi ambientali conseguenti alle strutture economiche tradizionali (industria ed agricoltura);
- tutela transfrontaliera dell'ambiente, della natura e del patrimonio culturale.

Le priorità delle singole regioni di confine appaiono qui differenziate:

Nei Pirenei e nelle Alpi è prioritario il superamento delle barriere geografiche naturali, della posizione periferica rispetto ai baricentri nazionali e della funzione di transito all'interno dell'UE. Sono pertanto favoriti gli interventi finalizzati a promuovere l'infrastruttura e le comunicazioni, e in particolare gli investimenti "ecologici" nella rete ferroviaria e in quella delle telecomunicazioni. Altri aspetti rilevanti sono lo sviluppo del turismo e quindi la conservazione del patrimonio culturale su entrambi i lati del confine, come pure la creazione di nuovi posti di lavoro agricoli (aree montane).

Nell'area centrale e nordoccidentale dell'Unione (Francia/Germania, Francia/Lussemburgo/Germania, Belgio/Germania, Belgio/Olanda, Olanda/Germania, Francia/Belgio/Inghilterra) le priorità delle regioni di confine sono le seguenti:

- miglioramento della collaborazione transfrontaliera tra le piccole e medie aziende;
- miglioramento della formazione professionale e del potenziale di manodopera endogeno al fine di creare nuovi posti di lavoro e di superare le conseguenze di una monostruttura endemica e di una disoccupazione strisciante;
- sviluppo di progetti transfrontalieri di valenza strategica, per es. marketing agricolo, logistica, riciclaggio dei rifiuti, turismo;

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- miglioramento della collaborazione transfrontaliera in materia ambientale, tenendo conto delle esigenze dell'agricoltura, del turismo e dell'assetto territoriale;
- soluzione dei problemi frontaliere quotidiani;
- miglioramento della collaborazione nel settore sociale (cooperazione tra ospedali, strutture di servizi, amministrazioni ecc.)
- eliminazione di ostacoli alla circolazione nelle regioni di confine (*missing links* tra le direttrici di traffico nazionali e quelle europee).

Nella parte settentrionale dell'Unione Europea (Svezia/Danimarca/Germania settentrionale e Olanda settentrionale/Germania) le priorità si concentrano su:

- cooperazione transfrontaliera nel campo economico e tecnologico;
- sviluppo congiunto delle zone rurali e dell'area del Wattenmeer nel rispetto delle esigenze ambientali;
- sviluppo di interventi finalizzati di politica del lavoro;
- eliminazione finalizzata dei gap esistenti nella rete viaria (grandi assi di traffico europei).

### *Regioni di confine esterne*

Le finalità, le possibilità di sviluppo e i problemi di queste regioni di confine sono già stati accennati nei capitoli dedicati agli obiettivi comunitari. Si tratteranno qui esclusivamente gli aspetti peculiari di queste aree.

La collaborazione transfrontaliera ai confini esterni dell'Unione è non solo un problema a sé stante, ma anche un aspetto molteplice e complesso. Inoltre queste regioni di confine devono spesso affrontare rapidi mutamenti nelle regioni contermini.

Si possono distinguere tre categorie di regioni di confine esterne:

- regioni confinanti con paesi dell'EFTA (Norvegia e Svizzera);
- regioni confinanti con paesi associati, che intendono entrare a far parte dell'UE (per es. Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, Estonia);
- regioni limitrofe o confinanti con altri paesi, legati all'UE ma meno sviluppati di quelli anzidetti (per es. Albania, Lituania, Lettonia, Bulgaria) o per i quali non si considera un'adesione all'Unione (per es. Russia, Marocco).

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

Nel caso dei confini esterni di Grecia, Germania orientale e Austria orientale si tratta di aree rientranti nell'Obiettivo 1, per la Svezia e la Finlandia invece prevalentemente di aree dell'Obiettivo 6.

Regioni di confine con paesi dell'EFTA sono quelle ubicate tra la Svizzera e rispettivamente la Francia, l'Italia, l'Austria e la Germania, come pure tra la Danimarca/Svezia e la Norvegia.

La collaborazione transfrontaliera è caratterizzata dai seguenti elementi:

- grandi distanze e ubicazione periferica in Scandinavia;
- sviluppo economico nella media o superiore alla media dell'Unione Europea;
- natura prevalente di zone di attraversamento o di transito internazionale (Danimarca, Svezia, Finlandia, Svizzera);
- esistenza di strutture, istituzioni e programmi di collaborazione transfrontaliera.

Vi sono procedure istituzionalizzate e accordi bilaterali. A livello statale/regionale si sono costituite Comunità di Lavoro come la Nordkalotten Mittnorden, l'ARGE-Alp, l'Alpe-Adria, la Cotrao o il Bodenseerat. Parallelamente in questi ultimi anni si sono sviluppate forme di cooperazione transfrontaliera a livello regionale e locale (per esempio le Euroregioni tra la Svizzera e l'Austria, la Germania e l'Italia).

Le regioni di confine con i paesi dell'EFTA presentano le seguenti priorità:

- potenziamento ecocompatibile delle infrastrutture (con accento prioritario sulla rotaia e relativo spostamento dei traffici su ferro), collaborazione in campo turistico, collaborazione tra piccole e medie imprese, promozione dei rapporti culturali e tutela del patrimonio culturale;
- interventi comuni finalizzati alla tutela delle aree montane, per esempio alla prevenzione di un loro ulteriore spopolamento;
- promozione dello sviluppo economico e delle risorse umane.

La collaborazione transfrontaliera ai confini esterni tra l'Unione Europea e i paesi dell'Europa centro-orientale e mediterranei presenta le seguenti caratteristiche:

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- Conflitti tra stati contermini o particolari condizioni politiche continuano a frenare o impedire la collaborazione transfrontaliera (vedi le aree comunitarie situate ai confini o in prossimità di Albania, Bulgaria, Slovacchia o Russia).
- C'è una forte volontà di rafforzare ulteriormente la collaborazione transfrontaliera mediante contatti e strutture organizzative informali, conservando tuttavia la priorità del ruolo nazionale.
- La collaborazione transfrontaliera che prima mancava per motivi politici continua a segnare progressi continui, in particolare sul piano regionale e locale.
- Ai confini esterni tra l'Unione Europea e gli Stati baltici, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, l'Ungheria e la Slovenia si sono sviluppate in breve tempo e aumentano costantemente di numero le Euroregioni e altre forme di collaborazione transfrontaliera.
- Con le loro diverse caratteristiche geografiche, economiche ed industriali, tutte le aree di confine esterne dell'UE devono affrontare pesanti divari economici (assimmetria delle attività industriali e commerciali, disparità monetarie e salariali, mancanza di infrastrutture e di valichi di frontiera, problemi ambientali).
- I movimenti migratori (di origine politica ed economica) influenzano psicologicamente il clima politico di queste aree.
- Le democrazie e le strutture amministrative, ancora deboli, vanno ulteriormente consolidate.

Le regioni ai confini esterni tra l'Unione Europea e i paesi dell'Europa centro-orientale sono particolarmente impegnate:

- nel rafforzamento delle rispettive democrazie e strutture amministrative;
- nel miglioramento dell'infrastruttura e nella creazione di nuovi valichi di confine;
- nel miglioramento dei trasporti e delle comunicazioni, come pure nello sviluppo economico;
- nella riduzione delle disparità economiche al di qua e al di là dei confini;
- nel miglioramento della tutela ambientale in ogni settore;
- nell'approfondimento della partecipazione ai futuri programmi INTERREG e alla loro gestione;
- nel miglior utilizzo combinato dei mezzi finanziari dell'Unione con PHARE-CBC e TACIS-CBC.

Ai confini esterni della Grecia (vedi anche Obiettivo 1) ci si concentra con sempre maggior impegno su:

- sviluppo di specifici potenziali endogeni regionali;

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- sviluppo dell'infrastruttura di trasporto transfrontaliera, in particolare creazione in tempi brevi di nuovi valichi di confine;
- realizzazione di progetti realmente transfrontalieri;
- trattazione di specifiche problematiche ambientali transfrontaliere;
- maggiore partecipazione regionale e locale alle procedure di INTERREG.

Per quanto riguarda la collaborazione transfrontaliera ai confini tra Finlandia/Norvegia e Russia va in particolare sottolineato l'impegno

- alla riduzione dei notevoli divari negli standard di vita e strutturali (politici e amministrativi);
- alla soluzione di questioni giuridiche e problematiche attinenti alla proprietà, quale presupposto per una cooperazione durevole;
- alla graduale creazione di rapporti economici (finora quasi del tutto mancanti);
- al superamento delle barriere psicologiche mediante lo scambio continuo di conoscenze, quale premessa per una migliore comprensione e fiducia.

### *Regioni di confine marittime*

Regioni di confine marittime sono presenti sia ai confini interni che a quelli esterni dell'Unione. Le regioni di questa categoria rientrano in vari tipi di Obiettivi dei fondi strutturali (1, 2, 5b, 6 e regioni non rientranti in alcun Obiettivo). Solo alcune di esse sono finanziabili mediante INTERREG (4 Programmi marittimi in INTERREG-I e 17 - interessanti sia i confini interni che quelli esterni dell'Unione - in INTERREG-IIA). I paesi nordici possono qui contare su una lunga tradizione di collaborazione lungo i confini marittimi.

Elementi chiave della collaborazione transfrontaliera sui confini marittimi sono:

- gli stretti rapporti storici e affinità culturali (per es. tra Svezia, Finlandia e Danimarca, tra gli stati baltici e tra l'Irlanda e il Galles);
- le brevi distanze tra le coste delle diverse regioni e i buoni collegamenti (porti, linee di traghetti) che agevolano la funzione di "gateway" per la libera circolazione di persone e merci e per il trasporto internazionale. In alcuni casi, la particolare vicinanza tra le regioni ha consentito di migliorare l'accessibilità con la creazione di collegamenti "terrestri" tra le sponde interessate (per es. tunnel sotto la Manica per il confine Francia/Regno Unito, Ponte sull'Øresund per il confine Danimarca/Svezia), trasformando praticamente il confine marittimo in un confine terrestre.

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

Le priorità delle regioni di confine marittime si possono individuare come segue:

- miglioramento generale dei collegamenti, in particolare nelle regioni rientranti nell'Obiettivo 1 (per es. Grecia/Italia), al fine di superare gli ostacoli all'accesso. Gli interventi riguardano i modi di trasporto (traghetto, treno), la durata dei viaggi tra una regione e l'altra, i costi, le distanze (vicinanza delle regioni contermini), come pure altri aspetti particolari, quali:
  - la funzione di "gateway", quale accesso principale o collegamento di transito coi mercati internazionali;
  - i gap infrastrutturali e quelli della rete di trasporto e comunicazioni che unisce le regioni contermini (punti di accesso);
  - il monitoraggio ambientale, la tutela e la gestione dell'ambiente;
  - lo sviluppo e la gestione comune delle risorse naturali;
  - il rafforzamento della regione transfrontaliera quale entità economica unica. Ciò vale in particolare per le regioni marittime assai vicine e presentanti stretti rapporti storici e culturali (attività comuni nel campo dello sviluppo economico, del turismo, della collaborazione fra imprese, della ricerca e della formazione professionale);
  - la sfida per le regioni più distanti consiste nello sviluppo di contatti e reti tra i vari enti ed organizzazioni nell'ambito della collaborazione interregionale.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### D *Proposte*

#### 1. Condizioni di partenza

##### INTERREG

###### Obiettivi:

Gli obiettivi principali sono:

- Superamento di particolari problemi di sviluppo delle aree ai confini interni ed esterni della Comunità
- Creazione e potenziamento di reti di cooperazione oltre i confini interni e allacciamento a reti comunitarie
- Adeguamento delle regioni ai confini esterni al loro nuovo ruolo nel Mercato Unico

###### Interventi:

- 2,6 mrd di ECU per il 1994-1999 (di cui tuttavia il 75% per aree dell'Obiettivo 1)
- Tutte le aree NUTS-III ai confini dell'EU (per es. in Germania il livello circoscrizionale)
- Vari interventi, per es.:
  - cooperazione tra piccole e medie imprese (ca 40%)
  - Ambiente
  - Sviluppo del turismo
  - Scuola e istruzione
  - Assetto del territorio e infrastruttura (4%)

Criterio: ai confini esterni dell'UE i programmi INTERREG/PHARE-CBC costituiscono programmi nazionali, presentati congiuntamente. Si utilizzano definizioni simili su basi di valutazione diverse. Neanche nei cosiddetti "small project funds" è possibile formulare congiuntamente criteri e livelli del contributo.

###### Strumenti:

##### PHARE-CBC

###### Obiettivi:

Sostegno generale all'integrazione nell'UE, in particolare mediante:

- Superamento dei problemi di sviluppo
- Reti allargate, per es. progetti di INTERREG-II
- Promozione della cooperazione delle regioni di confine dell'Europa centro-orientale con quelle dell'UE

###### Interventi:

- Attualmente 180 mil. di ECU all'anno non finalizzati ad un Obiettivo
- Tutti i paesi e le regioni di confine PHARE confinanti con l'UE
- Vari interventi, per es.:
  - Trasporti (55%)
  - Ambiente (25%)
  - Cooperazione economica (4%)

###### Strumenti:

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- Programmi Operativi integrati pluriennali, nei quali si inseriscono successivamente idonei progetti
  - Sussidiarietà per la partecipazione e la corresponsabilità del livello regionale/locale
  - Partenariato verticale e orizzontale
  - Comitati congiunti di controllo ed indirizzo
- da programmi settoriali a programmi integrati pluriennali, sviluppati però in forma finalizzata ai progetti e approvati finanziariamente di anno in anno
  - Miglior coinvolgimento regionale e locale, ma senza corresponsabilità
  - Partenariato verticale
  - Comitati nazionali di controllo ed indirizzo e solo alla fine organi transfrontalieri

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Il successo di INTERREG (collaborazione transfrontaliera) si basa su criteri ben delineati e protagonisti chiaramente individuati, con il coinvolgimento di tutti i partner e tutti gli interessi su ambo i lati dei confini. INTERREG persegue chiari obiettivi, basati su precise analisi dei punti di forza e di debolezza all'interno di Programmi Operativi pluriennali integrati. Appare pertanto coerente - specie alla luce della forte domanda - proseguire anche in futuro con un'iniziativa comunitaria la collaborazione transfrontaliera, com'essa è attualmente portata avanti nell'ambito di INTERREG.

### 2. Collaborazione transfrontaliera

Facendo seguito ad un rapporto del membro della Commissione regionale Sig.ra Riitta MYLLER, il Parlamento Europeo ha adottato nel giugno 1997 una risoluzione sul tema collaborazione transfrontaliera e interregionale (A4/0161/97). Si tratta di una risoluzione che contiene una valutazione e raccomandazioni concrete:

- il Parlamento Europeo “constata che gli esempi di collaborazione realmente transfrontaliera sono numericamente ancora limitati, per l’attuazione non congiunta di taluni Programmi INTERREG-IIA da parte delle regioni di confine interessate e per le difficoltà di concretizzare forme di collaborazione transfrontaliera tra paesi dell’UE e paesi terzi”;
- “... nell’ambito dei futuri programmi INTERREG-IIA sarà indispensabile predisporre Programmi Operativi congiunti in base ai piani finanziari e ai criteri della collaborazione transfrontaliera”, “coordinando INTERREG e PHARE-CBC in particolare per quanto attiene la collaborazione con paesi terzi”;
- “Vanno semplificati la gestione e il finanziamento dei Programmi INTERREG”;
- “In ogni fase della predisposizione, della gestione e dell’attuazione di programmi, compreso il loro finanziamento, è importante attribuire alle autorità regionali e locali una responsabilità maggiore di quella loro affidata in passato”;
- E’ auspicabile un’armonizzazione dei programmi transfrontalieri INTERREG-II, TACIS e PHARE “per garantire una collaborazione veramente transfrontaliera sotto forma di concreti progetti e una cooperazione tra i cittadini; la collaborazione transfrontaliera nell’ambito di TACIS deve consentire la realizzazione di Progetti pluriennali al fine di agevolare il consolidamento di INTERREG”.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Prendendo spunto da tale risoluzione del Parlamento Europeo e sulla scorta delle esperienze fatte dalle regioni di confine nell'ambito dell'AGEG e del Progetto LACE, come pure dell'analisi sin qui esposta, nel medio periodo (cioè fino alla fine del 2005) il sostegno comunitario alla collaborazione transfrontaliera dovrebbe incentrarsi sulle seguenti tematiche:

- ulteriore **miglioramento** della **cooperazione** transfrontaliera tra piccole e medie imprese;
- sviluppo di nuovi **rapporti** transfrontalieri **tra produttori e distributori**;
- soluzione dei **problemi strutturali** di un **mercato del lavoro** transfrontaliero;
- realizzazione di **reti** per un **mercato del lavoro** transfrontaliero in cooperazione tra datori di lavoro, sindacati e uffici del lavoro;
- cooperazione transfrontaliera nella **lotta alle attività illegali** e alle **intermediazioni** sul mercato del lavoro;
- **superamento degli svantaggi concorrenziali prodotti dai confini** (procedure di appalto pubbliche e private, barriere amministrative, dumping sociale, ritardi nel servizio postale eccetera);
- **soluzione dei problemi sociali** dovuti alla crescente mobilità transfrontaliera;
- creazione dei presupposti (strutture, insegnanti, piani di studio) per l'**apprendimento della lingua del paese contermina** nelle scuole di ogni ordine;
- promozione di una **formazione professionale transfrontaliera** con riconoscimento reciproco dei **diplomi** nazionali;
- **individuazione** programmatica e **creazione dei presupposti** giuridici e fiscali per la gestione di **zone industriali transfrontaliere**;
- **sfruttamento dei vantaggi** offerti in termini di **costi comparati** dalle aree di confine ai fini di una compensazione ed integrazione e non sotto forma di pratiche concorrenziali sconsiderate;
- **sintonizzazione** degli strumenti di promozione politico-regionale e politico-economica sui due lati dei confini;
- **utilizzo** transfrontaliero **delle strutture di approvvigionamento e smaltimento** e dell'**infrastruttura sociale**;
- **superamento** delle **barriere** amministrative, economiche e tecniche poste dai confini all'**utilizzo della telematica e delle comunicazioni**;
- **cooperazione sociale** transfrontaliera (ospedali, servizi di emergenza, banche del sangue ecc.) per un loro utilizzo ottimale e per evitare sovrapposizioni negli investimenti. Attualmente al raggiungimento di questi obiettivi si oppongono i sistemi nazionali di finanziamento, basati sul principio della contribuzione nazionale (casce malattia, associazioni di categoria, enti camerali, bilanci nazionali).

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Appaiono opportune le seguenti **indicazioni**:

- Il sostegno comunitario a tutte le regioni di confine va proseguito oltre il 2000, in quanto i finanziamenti INTERREG comportano automaticamente un obbligo di cofinanziamento nazionale e regionale, che altrimenti va perduto.
- Vanno ammesse al contributo tutte le regioni di confine all'interno dell'UE e nei paesi dell'Europa centro-orientale, a prescindere dal fatto che esse rientrino in Obiettivi nazionali oppure europei. Tale necessità deriva dal fatto che essere una regione di confine, ora come in futuro, comporta numerosi ed evidenti problemi.
- Nell'ambito della collaborazione transfrontaliera va assicurato nel tempo il trasferimento di know-how da nord e da ovest verso est e verso sud. La rete INTERREG e PHARE-CBC non deve tuttavia diventare in tal modo un percorso a senso unico, ma deve portare vantaggi concreti alle popolazioni di tutte le regioni di confine. I rappresentanti politici e le popolazioni di queste regioni - poco o assai sviluppate che siano - dovranno poter constatare anche in futuro in questa collaborazione transfrontaliera l'utilità dell'UE e la sua vicinanza ai cittadini.
- I Progetti e i Programmi Operativi di collaborazione transfrontaliera devono svilupparsi sin dall'inizio in forma congiunta, coprendo territori transfrontalieri funzionalmente correlati (per es. Euroregioni) di dimensioni non eccessive. Ciascuno di questi programmi va gestito da un proprio comitato di controllo ed indirizzo.
- Il coinvolgimento del livello regionale e locale - ovvero dell'Euroregione - con diritto di voto all'interno dei comitati di controllo ed indirizzo è indispensabile, se si vuole effettivamente pianificare, finanziare e realizzare i progetti INTERREG a livello regionale/locale.
- Vanno realizzati progetti realmente transfrontalieri, in base a criteri prefissati (Quando si ha un progetto transfrontaliero? Per esempio quando, sul piano dei contenuti, delle parti interessate, dell'organizzazione e del finanziamento, vi partecipano partner di entrambi i lati del confine).
- I progetti vanno sviluppati fin dall'inizio in forma transfrontaliera. E' inaccettabile che si presentino elenchi di progetti nazionali che vengono concordati successivamente o reciprocamente approvati in cambio del medesimo favore.
- Per ciascun progetto vanno redatti congiuntamente i piani di impegno e di finanziamento. Presupposto di tutto ciò è l'esistenza di programmi effettivamente transfrontalieri dotati di un finanziamento quadro con ripartizione delle quote (UE, stato, regione, privato).

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

- Per l'attuazione tecnica del programma INTERREG e dei progetti va se possibile fatto ricorso ad un unico istituto finanziario (banca). In tal modo si agevola l'autorizzazione del responsabile del progetto (concessa su base privatistica e non sulla scorta di più autorizzazioni rilasciate in base a criteri differenziati e in base al dritto pubblico di ciascun paese), il controllo dei mezzi impegnati e il ritiro dei fondi presso l'UE.
- L'infrastruttura già esistente, se adeguata, va utilizzata secondo criteri il più transfrontalieri possibile, mediante la collaborazione innovativa di piccole e medie imprese e delle università e con particolare riguardo all'assetto territoriale, al turismo, all'ambiente, alla scuola e all'istruzione.
- I pochi grandi progetti del passato, particolarmente nei programmi INTERREG finanziariamente più impegnativi, vanno sostituiti in misura sempre maggiore da un gran numero di progetti medio-piccoli, come già avviene in talune aree di confine dell'Unione. Siccome tali progetti possono venir gestiti nei ministeri nazionali solo con un notevole impegno di personale (che però è finanziabile da parte dell'UE solo con certe limitazioni), ne deriva che lo Stato diventerà sempre più spesso uno dei partner. Le competenze di elaborazione dei programmi, di valutazione e selezione dei progetti, di scelta dei partner, di gestione e di controllo si sposteranno sul livello regionale/locale. Lo Stato manterrà la sua influenza col necessario cofinanziamento statale, col vincolo del rispetto dei programmi nazionali nella scelta dei progetti e grazie al criterio dell'unanimità previsto per le decisioni dei comitati di controllo ed indirizzo.
- Anche la cooperazione transfrontaliera marittima deve soddisfare ad analoghi criteri, con l'elaborazione di Progetti di sviluppo / Programmi Operativi pluriennali integrati e con contenuti superiori a quelli del semplice miglioramento dell'infrastruttura portuale o del servizio di traghettamento.

### **3. INTERREG/PHARE-CBC e TACIS-CBC**

Il programma PHARE-CBC è ormai attivo dal 1994, e deve seguire le medesime regole adottate per INTERREG. Per i dettagli si rinvia alla tabella comparativa a pag. 28. Il Programma TACIS-CBC è stato invece attivato poco tempo fa.

E' un dato di fatto che INTERREG-II e PHARE-CBC non consentiranno fino al 2000 che pochi miglioramenti di contenuto ed organizzativi. Vi saranno però degli avvicinamenti tra i due.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

I grandi cambiamenti auspicati potranno riguardare solo il periodo successivo al 1999.

Considerando che diversi paesi PHARE avranno tra pochi anni al loro interno anche aree rientranti in INTERREG, si formulano le seguenti **raccomandazioni**:

- Questi interfaccia con i paesi dell'Europa centro-orientale e con i nuovi paesi membro dell'UE devono presentare un certo livello di compatibilità sociale, culturale ed economica, e vanno nei prossimi anni dotati di ammortizzatori che consentano di ridurre ulteriormente i grandi divari ancora esistenti a livello economico, di potenzialità, di potere d'acquisto e di valore delle monete nazionali.
- Le attuali barriere tra PHARE-CBC e INTERREG vanno eliminate al più tardi con i nuovi programmi in vigore dal 2000, sia sul piano della predisposizione dei Programmi Operativi che su quello della loro attuazione e del controllo. Per l' "Ordine del Giorno 2000" sarebbe auspicabile un finanziamento unico per le regioni di confine tra l'Unione Europea e i paesi contermini dell'Europa centro-orientale.
- Va rivisto il criterio di applicabilità dei Programmi INTERREG / PHARE / TACIS-CBC ad interi confini di stato. Di conseguenza occorre avviare sin d'ora l'elaborazione di Programmi Operativi comuni, a livello di territori transfrontalieri funzionalmente correlati e di dimensioni non eccessive (per es. Euroregioni). Ciascuno di questi programmi va gestito da un proprio comitato di controllo ed indirizzo. Vanno inoltre predisposte quote e tabelle di finanziamento per i singoli Programmi INTERREG / PHARE / TACIS-CBC. In tal modo non solo si sostiene l'auspicato sviluppo dei Programmi INTERREG all'interno dell'UE, ma si evita anche il pericolo che ricevano i contributi non già i progetti qualitativamente migliori, quanto le regioni che per prime presentano domanda.
- Il cofinanziamento a livello statale va assolutamente garantito per questi programmi. Occorre combattere la sempre più frequente tendenza a trasferire, per mancanza di fondi nazionali, la responsabilità del cofinanziamento al livello regionale e locale.
- I mezzi comunitari vanno in ogni caso impiegati in forma integrativa, e non come strumento di rinforzo di bilanci nazionali.
- Nel prossimo periodo INTERREG / PHARE-CBC si dovranno approvare progetti infrastrutturali solo per interventi realmente transfrontalieri ed atti a ovviare ai *missing links*.
- E' auspicabile una regionalizzazione di PHARE-CBC. Ma gli sportelli regionali non devono essere emanazioni esterne di governi nazionali, bensì restare nella competenza delle regioni di confine.

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

- Se PHARE-CBC deve seguire le regole adottate per INTERREG, vi saranno delle conseguenze anche per le decisioni sui programmi e i progetti. In altre parole l'UE approverà i programmi, mentre a partire dal 2000 la decisione sui progetti si sposterà a livello regionale/locale.

Per quanto riguarda l'ancor giovane Iniziativa TACIS-CBC, si formulano le seguenti raccomandazioni:

- Occorrerebbe sin dall'inizio attenersi alle stesse regole adottate per INTERREG, cioè
  - predisposizione di Programmi Operativi e progetti comuni;
  - coinvolgimento dei protagonisti regionali e locali;
  - l'attuale disposizione di TACIS-CBC che prevede l'ulteriore coinvolgimento di un partner dell'UE comporta ai confini esterni con paesi non comunitari un ulteriore appesantimento della già difficile collaborazione a seguito della partecipazione interregionale. Inoltre questo criterio ammorbidisce un principio essenziale della collaborazione transfrontaliera, cioè l'ubicazione immediatamente contermina.
  - Gli sportelli regionali di TACIS-CBC non devono essere emanazioni esterne di governi nazionali, ma vanno trasferiti alla competenza delle istanze regionali.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### *E Possibile suddivisione dei compiti relativamente alle proposte di soluzione transfrontaliere*

#### **1. Livello delle aree transfrontaliere correlate funzionalmente (livello euroregionale)**

Si formulano le seguenti raccomandazioni:

- I Programmi Operativi relativi a territori funzionalmente correlati (per es. Euroregioni) attraversati da una frontiera di stato comportano un accordo su indirizzi di sviluppo elaborati congiuntamente da parte di tutte le regioni di confine interessate e poi presentati assieme all'UE da parte dei rispettivi Stati. Per ciascun programma si possono individuare specifici campi regionali di interventi, tenendo conto del potenziale di sviluppo endogeno.
- Per i Programmi Operativi vanno innanzitutto stabiliti i seguenti criteri:
  - Cos'è un progetto transfrontaliero?
  - Quali sono i limiti minimi e massimi del contributo?
  - Quali sono le attività ammissibili al contributo per ciascun indirizzo di sviluppo?
- Una volta fissata l'entità del contributo per ciascun territorio transfrontaliero (per es. Euroregione), occorre assicurare un certo equilibrio tra le aree transfrontaliere e quelle nazionali.
- E' indispensabile un management finalizzato per ciascun Programma Operativo, finanziato mediante gli Aiuti Tecnici e sostenuto da personale integrativo assunto ad hoc.
- Nello sviluppo del progetto a livello regionale occorre un forte supporto pratico da parte dei rispettivi territori transfrontalieri (per es. Euroregioni).
- E' necessaria la partecipazione dei partner locali e sociali e di tutte le istanze al di qua e al di là del confine. Solo in tal modo si crea nella regione una base adeguata all'elaborazione del programma e all'attuazione del progetto, agevolando inoltre l'impiego di mezzi finanziari regionali e privati.
- La regione transfrontaliera (per es. Euroregione) dovrebbe prendersi carico della Segreteria del Comitato di controllo ed indirizzo.
- E' assolutamente necessaria una maggior partecipazione regionale ai progetti, per garantire la sopravvivenza dei progetti stessi e dei posti di lavoro. Tale partecipazione dei responsabili del progetto a livello regionale va perseguita particolarmente sul piano economico (per es. fino al 50% in caso di progetti di durata triennale), in quanto altrimenti non si può garantire il passaggio alla fase del finanziamento interamente in proprio. Inoltre in questo modo coi finanziamenti comunitari si può sostenere un numero maggiore di progetti.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

Sulla base di queste raccomandazioni, i compiti del livello regionale transfrontaliero risultano quindi i seguenti:

- predisposizione dei Programmi Operativi in collaborazione con gli stati nazionali e con i partner interessati nella regione transfrontaliera;
  - gestione dei programmi fino alla loro attuazione e successivo controllo;
  - partecipazione dei partner su ambo i lati del confine;
  - scelta dei progetti;
  - elaborazione di documentazioni di lavoro comuni con proposte di risoluzione;
  - valutazione dei singoli Programmi Operativi in base ad un'analisi specifica dei punti di forza e di debolezza, tenendo conto dei parametri quantitativi e qualitativi in essa formulati, che devono eventualmente potersi verificare in un momento successivo da parte di consulenti esterni.
- Se le organizzazioni transfrontaliere gestite dagli enti locali (per es. Euroregioni) assumono maggiori competenze in INTERREG ovvero in INTERREG / PHARE / TACIS-CBC, esse devono anche rispondere giuridicamente e finanziariamente della regolare attuazione dei programmi nei confronti delle autorità nazionali. Va quindi sviluppata tra il livello statale e quello regionale una convenzione in base alla quale la responsabilità e il tipo di gestione vanno regolamentati dalla competente organizzazione transfrontaliera.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### EUROREGIONE

#### Organizzazione

- associazione di enti regionali e locali a cavallo di un confine di stato, talvolta dotata di assemblea parlamentare;
- organizzazione transfrontaliera dotata di una segreteria permanente, di personale tecnico e amministrativo e di propri mezzi finanziari,
  - strutturata su base privatistica in forma di cooperative nazionali finalizzate o fondazioni situate dall'una e dall'altra parte del confine e regolamentate dalle rispettive leggi nazionali, oppure
  - avente carattere giuridico pubblico e basata su trattati di stato regolamentanti altresì la partecipazione ad essa dei vari enti locali.

#### Funzionamento

- collaborazione mirante allo sviluppo ed a strategie finalizzate e non già a singoli interventi, in linea di principio operante su base transfrontaliera e non di regione di confine nazionale;
- assenza di un nuovo livello amministrativo;
- interfaccia di tutti i rapporti transfrontalieri: cittadini, rappresentanti politici, istituzioni, enti economici, parti sociali, enti culturali ecc.;
- strumento di compensazione tra strutture e competenze diverse sui due lati del confine, avente anche rilevanza sul piano psicologico;
- partenariato sia verticale (europeo, nazionale, regionale, locale) su entrambi i lati del confine che orizzontale (transconfinario);
- attuazione a livello nazionale di decisioni adottate a livello transfrontaliero, in base alle procedure vigenti in ciascun paese (evitando conflitti di competenze o strutturali);
- partecipazione transfrontaliera dei rappresentanti politici e della popolazione, delle istituzioni e delle parti sociali ai programmi, progetti e processi decisionali;
- iniziative locali e impiego di mezzi propri quali presupposto di sostegni e aiuti esterni.

#### Contenuti della cooperazione transfrontaliera

- delimitazione del campo di intervento in base agli interessi comuni (per esempio infrastruttura, economia, cultura);
- collaborazione in tutti i campi: casa, lavoro, tempo libero, cultura ecc;
- collaborazione sociale e culturale altrettanto importante di quella economica o infrastrutturale;
- concretizzazione transfrontaliera dei trattati, convenzioni e accordi stipulati a livello europeo e interstatale;
- consulenza, promozione e coordinamento della collaborazione transfrontaliera, in particolare nei seguenti campi:
  - sviluppo economico
  - trasporti e traffici
  - turismo e ricreazione
  - sviluppo agricolo

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- assetto territoriale	- innovazione e transfer tecnologico
- tutela dell'ambiente e della natura	- scuola e istruzione
- cultura e sport	- cooperazione sociale
- sanità	- pronto soccorso e protezione civile
- energia	- comunicazioni
	- pubblica sicurezza

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### 2. Livello europeo

Si formulano le seguenti raccomandazioni:

- La Commissione Europea mantiene la responsabilità dell'approvazione dei programmi, delle variazioni del quadro finanziario di massima, della valutazione esterna (non per singoli progetti).
- La Commissione Europea dovrebbe approvare esclusivamente Programmi Operativi effettivamente transfrontalieri e di carattere specificamente regionale.
- Per l'approvazione e la dotazione finanziaria l'UE dovrebbe tenere in maggior conto i seguenti aspetti:
  - qualità dei programmi pluriennali integrati;
  - carattere effettivamente transfrontaliero del programma;
  - partecipazione di tutti i protagonisti locali, pubblici e privati ai programmi;
  - effetti sul mercato del lavoro, sulla struttura economica e sul vantaggio ubicativo.
- I mezzi finanziari comunitari vanno messi a disposizione nel medio e nel lungo periodo. Essi comportano l'obbligo di cofinanziamento regionale e sono l'unica garanzia della presenza di finanziamenti nazionali anche in futuro.
- L'UE deve far sì che nell'attuazione dei Programmi Operativi abbiano priorità gli obiettivi politici della comunicazione INTERREG. Per ciò serve un certo adeguamento degli strumenti amministrativi, per esempio dei futuri regolamenti dei fondi strutturali a partire dal 2000.
- Le regole del gioco dell'UE vanno semplificate: infatti i differenti criteri su cui basano i fondi strutturali ostacolano la predisposizione e attuazione dei progetti. A fronte dei programmi integrati INTERREG troviamo infatti finanziamenti comunitari solo in apparenza anch'essi integrati. Una soluzione può essere qui quella di applicare al singolo Programma Operativo i criteri del fondo maggiormente utilizzato per quel programma.
- Va rivista la forte dipendenza dagli Obiettivi del finanziamento dell'Iniziativa comunitaria INTERREG. Essa crea difficoltà all'attuazione di forme di collaborazione veramente transfrontaliere, dando vita per esempio a procedure e progetti nazionali e non transfrontalieri.
- La Commissione deve individuare nuovi principi di valutazione del fabbisogno di finanziamento, pratici e di carattere transfrontaliero.
- Ai confini esterni dell'Unione occorre far sì che ai Programmi Operativi pluriennali integrati corrisponda un finanziamento comunitario anch'esso concretamente integrato su base pluriennale, anche nei paesi confinanti non facenti parte dell'Unione.

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

- L'UE deve trarre per tempo le conseguenze del fatto che entro pochi anni molte delle aree attualmente rientranti nel PHARE-CBC faranno parte dell'Unione. Va pertanto previsto un periodo transitorio dal 2000 al 2004 circa nel quale elaborare una regolamentazione migliore per queste aree di confine. Gli accordi di associazione vanno utilizzati maggiormente per “soluzioni transitorie e pools di finanziamento”, al fine di garantire una migliore integrazione di PHARE-CBC in INTERREG a partire dal 2000.
- Vanno accelerati i tempi di approvazione e snellite le modalità di pagamento, in particolare per gli interventi nell'area dell'Europa centro-orientale.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### III. COLLABORAZIONE INTERREGIONALE

La collaborazione interregionale è alimentata da fonti di finanziamento assai diversificate. Il suo contributo al riequilibrio e allo sviluppo socio-economico delle regioni europee è indubbio, ma difficilmente dimostrabile. Nel caso del singolo intervento specifico essa è talvolta assai finalizzata, mentre si rivela di più lungo respiro nella cooperazione multitematica, in quanto questa crea un clima di collaborazione atto a promuovere lo sviluppo. La collaborazione interregionale fornisce anche un contributo sostanziale allo scambio di esperienze e all'avvicinamento all'UE, come pure alla diffusione dei principi democratici nei paesi dell'Europa centro-orientale e nel Mediterraneo.

Su piano della collaborazione interregionale le modalità finora adottate dagli strumenti di sostegno comunitari hanno prodotto una grande varietà ed intreccio di iniziative (per es. RECITE, ECOS/OUVERTURE, PACTE, PHARE-CBC, PHARE-DEMOCRAZIA, PHARE-PARTNERSHIP, LIEN, MEDA, Art. 6 dei FESR, Art. 8 dell'EAGEL, EURES, TERRA e così via), che hanno causato problemi immediati ai progetti comuni e al collegamento di diverse iniziative di sostegno.

Rispetto alla collaborazione transfrontaliera, la collaborazione interregionale è ancora poco conosciuta, in quanto non dispone di una lunga tradizione. Anche lo scambio di esperienze lascia ancora ampi spazi di sviluppo. Giocano qui un ruolo importante in particolare l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) come pure il CRPM, quale organismo rappresentante gli interessi delle regioni periferiche marittime. E' comunque chiaramente riconoscibile l'impegno di rivitalizzazione di vecchi rapporti interregionali e di creazione di rapporti nuovi (per es. la Hanse per la regione baltica), come pure la ricerca di nuovi modelli di collaborazione interregionale, per giungere ad una cooperazione integrata come quella transfrontaliera.

L'area baltica è un esempio di convivenza di organizzazioni e strutture diversissime, come pure di forme di collaborazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale. Qualcuno parla addirittura di un'Organizzazione superiore o di una struttura organizzativa non chiaramente riconoscibile, congiuntamente ad una tendenza a mescolare fra loro i vari programmi comunitari, col risultato di confonderne il profilo e di annacquare criteri originariamente severi come quelli del primo INTERREG.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

La collaborazione tematica comincia di norma in uno o due campi, quindi prosegue allargando lentamente il numero dei protagonisti ed estendendosi gradualmente fino a diventare una collaborazione orizzontale.

All'interno dell'Unione Europea essa tratta specifiche tematiche regionali e comunali in campo economico, tecnologico, culturale e geografico. Si formano così lentamente reti che consentono lo scambio di know-how ed esperienze.

**Campi di attività** sono:

- lo sviluppo economico, la ricerca, la tecnologia, la cultura, l'ambiente, la pianificazione regionale e urbana, l'occupazione ecc;
- le tecnologie informatiche, particolarmente rilevanti per la creazione e il potenziamento delle reti, in quanto grazie ad esse è possibile avere immediato accesso alle informazioni e quindi divulgare le esperienze;
- la collaborazione con paesi non comunitari, quale importante contributo all'avvicinamento degli stati destinati a diventare parte dell'Unione Europea;
- particolari settori trasportistici e logistici, atti a creare nuovi collegamenti e nuove possibilità (com'è il caso del Progetto pilota Atlantis).

Per il miglioramento della collaborazione interregionale si formulano le seguenti **raccomandazioni**:

- Sostituire l'attuale eccessiva varietà e complessità degli strumenti di sostegno con un unico strumento comune di finanziamento e supporto.
- Tale fondo unico di collaborazione interregionale deve presentare obiettivi e criteri di sostegno chiaramente delineati, diversi da quelli della collaborazione transfrontaliera e transnazionale.
- Analogamente alle esperienze nel campo della collaborazione transfrontaliera (anche se non si possono coprire tutti i campi di attività), la collaborazione interregionale deve sviluppare chiare strategie, coinvolgenti protagonisti regionali e locali in un arco di tempo variabile da 5 a 10 anni. Di conseguenza le regioni debbono elaborare proposte programmatiche incentrate su determinate tematiche e caratterizzate da priorità, criteri e strutture di partenariato ben chiare, indicando con esattezza i campi di attività, i protagonisti coinvolti, la durata dell'intervento e una valutazione realistica dell'impegno finanziario necessario.
- Tali proposte programmatiche possono elaborarsi:
  - a livello interregionale, attraverso due o più regioni che si concentrino su una serie di tematiche concordate;

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- in una regione, che nella sua particolare analisi dei punti di forza e di debolezza riunisca le tematiche per essa prioritarie in un programma. Tale programma e il sostegno finanziario si estrinsecano tuttavia solo quando le varie tematiche trovano sbocco presso più regioni e quindi si può dar vita ad un progetto interregionale.
- In linea di principio tutte le regioni devono poter partecipare in egual misura alla collaborazione interregionale sostenuta dall'UE. Solo in questo modo si garantisce il trasferimento di conoscenze tra le regioni più e quelle meno sviluppate e la creazione di reti europee, come pure la collaborazione con i paesi non comunitari al sud e all'est.
- E' ipotizzabile una fase preliminare con progetti pilota per consentire ai protagonisti regionali e locali di valutare questi elementi e le loro esigenze.
- Vanno sostenuti anche progetti minori di scambio di esperienze e know-how. Va qui utilizzato il potenziale sviluppatosi dai gemellaggi tra i comuni, in quanto questo può costituire la base per una successiva collaborazione più intensa e generale.
- I numerosi consulenti esterni nella collaborazione interregionale devono qui assumere un ruolo secondario, in quanto contemporaneamente sono i protagonisti regionali e locali ad assumere la responsabilità dei contenuti delle varie strategie e dei progetti.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### IV. COLLABORAZIONE TRANSNAZIONALE

La cooperazione tra gli Stati può contare già su una lunghissima tradizione. Il suo supporto da parte di INTERREG risale tuttavia a tempi assai recenti, e cioè al 1996, quando il Programma INTERREG-IIC è stato allo scopo dotato di 413 milioni di ECU, da suddividersi su tre settori:

- assetto territoriale e cooperazioni transnazionali (ca 121 milioni di ECU);
- assetto territoriale e interventi di difesa dalle inondazioni (ca 148 milioni di ECU);
- Assetto territoriale e interventi di difesa dalla siccità (144 milioni di ECU).

Inoltre questa forma di collaborazione transnazionale è sostenuta anche da alcuni progetti pilota nell'ambito dell'Art. 10 dei FESR.

Le aree di cooperazione selezionate dai paesi membro appaiono adeguate per quanto attiene l'obiettivo dell'assetto territoriale. Un'eccezione a tal proposito è data dall' "Area mitteleuropea, adriatica, danubiana e sudest-europea", per la quale sembra opportuna un'ulteriore suddivisione.

In questi programmi di assetto territoriale si evidenzia anche come la collaborazione marittima abbia contenuti diversi da quelli di INTERREG-IIA.

Siccome si tratta di un'iniziativa recente e i relativi Programmi Operativi / Progetti pilota non sono stati ancora approvati dalla Commissione, le raccomandazioni possibili sono assai sintetiche:

- La collaborazione transnazionale deve intenzionalmente concentrarsi su questioni di assetto territoriale e non prevedere sbocchi finanziari per tematiche speciali.
- Le tematiche e i partner devono anche qui coinvolgere più di due paesi membro.
- Vanno creati un management comune e uno strumento comune di finanziamento per ciascun'area di intervento. Affermare che a ciò si contrappongono ostacoli giuridici e amministrativi equivale a dire che gli stati non hanno la possibilità di partecipare a joint-ventures o finanziamenti di grandi progetti infrastrutturali o simili in paesi in via di sviluppo.

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

- I progetti di collaborazione transnazionale non devono coincidere, sul piano dei contenuti o su quello pratico, con quelli transfrontalieri (attualmente INTERREG-IIA), cioè devono coinvolgere più di due stati.
- I provvedimenti transnazionali devono avere come obiettivo il miglioramento dei presupposti programmatico-territoriali per la collaborazione transfrontaliera.

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

### V. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: SUSSIDIARIETA' E PARTENARIATO

I principi della sussidiarietà e del partenariato vanno tenuti presenti in tutte le forme di collaborazione finora indicate.

Si possono formulare le seguenti raccomandazioni:

- In tutte le forme di cooperazione, e in particolare in quella transfrontaliera, occorre sviluppare prima il partenariato verticale (europeo, nazionale, regionale e locale) e poi quello orizzontale (transfrontaliero, interregionale e transnazionale).
- L'UE deve avere la competenza dell'approvazione dei Programmi e del quadro finanziario nonché quella della valutazione esterna, ma non quella dell'approvazione dei singoli progetti.
- Nella predisposizione e nella concretizzazione delle strategie transfrontaliere, interregionali e transnazionali va tenuto conto dei programmi e obiettivi nazionali dei paesi membro e di quelli associati.
- I partner regionali e locali devono avere la responsabilità della collaborazione transfrontaliera e interregionale (predisposizione di programmi, management, scelta dei progetti e loro attuazione), tenendo conto del principio del partenariato.
- Il livello statale deve avere la competenza primaria dell'attuazione della collaborazione transnazionale, ma la deve concretizzare facendovi partecipare il livello regionale, nel rispetto dei principi del partenariato e della sussidiarietà.
- Mediante il partenariato e la sussidiarietà, il rispetto dei diversi interessi nei comitati congiunti di controllo ed indirizzo è garantito dallo strumento dell'unanimità (a livello europeo, nazionale, regionale e locale).
- Le parti sociali vanno coinvolte sia nell'elaborazione dei programmi che nell'attuazione dei progetti. Una loro partecipazione ai comitati di controllo ed indirizzo non pare tuttavia raccomandabile, in quanto ciò porrebbe automaticamente la questione della loro responsabilità finanziaria e giuridica nei confronti delle autorità nazionali e dell'UE, come pure quella del coinvolgimento anche di tutte le altre categorie.

Determinanti per il successo di una collaborazione sono quattro fattori di fondo:

- vicinanza ai cittadini;
- coinvolgimento dei rappresentanti politici di ogni livello (europeo, nazionale, regionale, comunale e locale);
- coinvolgimento di tutte le amministrazioni, gli enti, le organizzazioni e le associazioni su ambo i lati del confine e a tutti i livelli, in base alle esigenze delle varie forme di cooperazione;

## Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE

- il successo nel tempo è garantito solo da organizzazioni comuni e finanziamenti in proprio.

Il successo non dipende tanto dalla regolamentazione degli aspetti giuridici, quanto piuttosto dalla volontà politica ad ogni livello. Per tutte le forme di cooperazione dovrà in futuro attribuirsi importanza prioritaria ai seguenti criteri:

- qualità del programma predisposto congiuntamente;
- carattere realmente transfrontaliero, interregionale o transnazionale;
- effetti sulla struttura economica, sulla scelta ubicativa o sul mercato del lavoro.

Tutti i programmi comunitari vincolano mezzi nazionali, regionali e locali mediante strumenti di cofinanziamento. In tal modo essi - a causa delle casse vuote a livello nazionale, regionale e locale - limitano ulteriormente il campo di manovra politico "in casa", e ciò sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Pertanto va previsto che in futuro si possano accettare a livello nazionale, regionale e locale solo iniziative che tengano conto delle rispettive priorità politiche e che vengano di conseguenza sostenute da tutti.

A partire dal 2000 ci saranno probabilmente importanti cambiamenti nei contenuti dei fondi strutturali e delle iniziative comunitarie, anche alla luce del fatto che saranno allora noti i nuovi paesi membro e sarà già fissata la data del loro ingresso nell'Unione. Va qui considerato quanto segue:

- Si ridurrà il numero delle iniziative comunitarie, giungendo ad un'unica iniziativa comprendente tutte le forme di cooperazione transconfinaria.
- La collaborazione transfrontaliera ha trovato in INTERREG l'iniziativa comunitaria di maggior successo. Mediante
  - la formulazione di chiari obiettivi, criteri e Programmi Operativi pluriennali integrati e
  - la definizione dei protagonisti, dei campi di attività e della durata degli interventi e dei finanziamenti,la collaborazione interregionale e quella transnazionale devono ora creare i presupposti per rendere finanziabili sotto lo stesso "tetto" e coi medesimi criteri qualitativi, accanto alla cooperazione transfrontaliera, anche altre attività.
- In Europa è necessario un continuo miglioramento del flusso di informazioni e della cooperazione fra tutte le regioni e in tutte le forme possibili.

## **Comunità di lavoro delle regioni europee di confine / LACE**

- Per le diverse strutture e competenze in tutti gli stati interni ed esterni all'Unione, occorre creare piattaforme transfrontaliere, interregionali e transnazionali in cui
  - adottare decisioni comuni;
  - bilanciare le diverse competenze e strutture;
  - attuare le decisioni all'interno dei singoli paesi, nei modi previsti a livello nazionale;
  - realizzare i principi dell'eguaglianza, della collaborazione e della sussidiarietà.

\*\*\*\*\*