

VERSO LA CREAZIONE DEL NUOVO STRUMENTO FINANZIARIO DI PROSSIMITÀ

Questo documento è stato redatto in gran parte sulla base di una relazione che la Regione Lombardia ha presentato alla Regione Marche come contributo per la preparazione della Conferenza di Ancona.

Verso la creazione del nuovo strumento finanziario di prossimità

La Comunicazione della Commissione europea sullo strumento di prossimità suggerisce che il finanziamento dei programmi dovrebbe distinguersi in due fasi. Fino al 2006 esso dovrebbe fondarsi sul coordinamento dei vari strumenti finanziari esistenti all'interno dell'attuale quadro giuridico e finanziario, mentre per la fase successiva la Commissione propone la creazione di un nuovo strumento giuridico applicabile a tutti gli Stati confinanti.

Entro il 2003 la Commissione presenterà alcuni orientamenti per le prospettive finanziarie successive al 2006 e, sempre entro l'anno, pubblicherà il Terzo rapporto sui fondi di coesione e la loro riforma in una Europa ampliata. Su questa base verrà sviluppata l'ideazione del nuovo strumento finanziario per la politica di prossimità.

La proposta della Commissione dovrà tenere conto di due questioni fondamentali:

- la dimensione e l'equilibrio geo-politico della dotazione finanziaria del nuovo strumento di prossimità;
- l'architettura finanziaria e i meccanismi di coordinamento e complementarità tra la politica di coesione e i programmi di cooperazione con i Paesi vicini, TACIS, PHARE, CARDS, MEDA.

Sono questioni di grande rilievo a cui le regioni intendono partecipare con proposte che si fondano sul riconoscimento del principio di sussidiarietà.

Per un maggiore equilibrio geo-politico

Per quanto riguarda la questione della dimensione e dell'equilibrio geo-politico, le prospettive finanziarie successive al 2006 dovranno tenere conto del noto squilibrio tra i finanziamenti comunitari diretti ai partner mediterranei e quelli diretti ai candidati e vicini centro-orientali. Nel 2000 gli aiuti europei impegnati per i partner mediterranei sono stati pari a 4,6 euro pro capite (gli aiuti effettivamente erogati sono ancora inferiori), quasi un decimo dei 40 euro impegnati per i candidati centro-orientali. Ma lo squilibrio tra Sud ed Est è destinato ad ampliarsi drasticamente con l'allargamento: dall'anno prossimo, i nuovi membri dell'Unione riceveranno infatti aiuti stimati in 545 euro pro capite su base lorda e circa 400 euro pro capite su base netta mentre gli aiuti ai partner mediterranei non registrano incrementi significativi. Un analogo squilibrio esiste tra i Paesi dell'Est candidati e quelli non candidati a cui si rivolge la politica di prossimità.

Squilibri di questa portata tra nuovi membri dell'Unione e Paesi confinanti rischiano di approfondire quelle divisioni, lungo i confini della futura Unione allargata, che la politica di prossimità ambisce invece a ridurre. È dunque indispensabile – come già sollecitato dal Documento della Conferenza delle Regioni (Palermo, 2002) in relazione ai partner mediterranei - che nell'ambito delle future prospettive finanziarie gli stanziamenti comunitari nei confronti dei Paesi confinanti siano elevati significativamente rispetto ai livelli attuali.

Per la prima fase di evoluzione della politica di prossimità, la Commissione propone una dotazione indicativa per il 2004-2006 di 955 milioni di euro, di cui 700 milioni provenienti da INTERREG, 90 milioni da PHARE, 75 milioni da TACIS, 45 milioni da CARDS e 45 milioni da MEDA. La scarsità degli importi provenienti da CARDS e da MEDA non è tuttavia incoraggiante per un rapido progresso della integrazione tra i diversi programmi di cooperazione. Questo aspetto è particolarmente rilevante perché dai risultati del periodo transitorio 2004-2006 dipenderà evidentemente l'esito della proposta di creare un nuovo strumento di prossimità.

Definire una nuova architettura finanziaria

Il problema dell'equilibrio geo-politico da definire nel nuovo strumento finanziario di prossimità conduce alla seconda questione relativa all'architettura finanziaria di sostegno. La questione appare particolarmente complessa sia dal punto di vista politico che tecnico-procedurale. Dal punto di vista politico è di grande rilevanza la discussione sulla creazione di un nuovo strumento finanziario di prossimità che superi la divisione tradizionale tra spazi interni e spazi esterni, tra politica interna e politica esterna dell'Unione, per sostenere la creazione di uno spazio comune di coesione e sviluppo. Questo comporta non solo nuovi meccanismi di coordinamento tra la politica di coesione (in particolare Fondi Strutturali ma non solo) e i programmi di cooperazione verso i Paesi vicini ma, appunto, la creazione di un nuovo strumento finanziario che integri gli strumenti interni ed esterni.

Si potrebbero prevedere diverse soluzioni: dalla semplice difesa dello *status quo* con un livello migliorato di coordinamento, alla sostituzione dei diversi programmi di cooperazione (TACIS, PHARE, CARDS E MEDA) con un unico programma di prossimità, alla apertura dei fondi strutturali (e, perché no, anche della politica agricola comune) verso i Paesi vicini. Su questo punto risulta necessario un importante approfondimento.

Comunque, risulta necessario far sì che il nuovo approccio dello spazio comune contaminati in profondità le diverse politiche interne dell'UE per una loro maggiore apertura verso i Paesi vicini: si pensi ad esempio ad una maggiore partecipazione dei Paesi vicini ai programmi di ricerca scientifica e tecnologica dell'UE.

Inoltre, un altro campo di innovazione per la politica di prossimità, mutuato dalla metodologia della politica di coesione, e in particolare dai fondi strutturali, potrebbe essere rappresentato dall'introduzione del principio di partenariato e sussidiarietà nella gestione dei fondi nei programmi di cooperazione verso i Paesi prossimi. Sono evidenti le difficoltà di proporre ai governi dei paesi vicini l'adozione di questi principi¹; ciononostante esistono diverse possibilità a seconda dei contesti di avanzare gradualmente in questa direzione. In questo caso è importante la cooperazione istituzionale tra i governi sub nazionali.

È possibile sostenere con maggiore forza una nuova architettura finanziaria verso i Paesi prossimi considerando l'opportunità di creare la Banca Euro-Mediterranea, che si affiancherebbe così come banca regionale di sviluppo alla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo che è orientata verso i Paesi dell'Europa centro-orientale.

¹ A questo proposito si veda il documento "Decentramento e *governance* democratica a livello locale nella politica di prossimità" realizzato per la Conferenza Internazionale "Il partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo ed i Balcani".

La creazione di una Banca Euro-Mediterranea venne proposta dalla presidenza spagnola della UE (primo semestre 2002), ma di fronte alle obiezioni di numerosi Stati europei, timorosi di creare una istituzione ridondante, il Consiglio Europeo di Barcellona (marzo 2002) decise di istituire per il momento una facility presso la BEI dedicata ai partner mediterranei, il FEMIP (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*).

Il FEMIP, ufficialmente varato nell'ottobre 2002; è stato costituito come unità autonoma entro la BEI e al suo interno è stata creata una nuova Divisione Settore Privato ed aperta una sede al Cairo.

Particolarmente interessante è il coinvolgimento dei partner mediterranei anche nella fase di programmazione, attraverso la istituzione di un *Policy Dialogue and Coordination Committee*, che comprende rappresentanti dei Paesi dell'Unione e dei partner mediterranei e si riunisce due volte l'anno (la seconda riunione si è svolta ad aprile in Turchia, la prossima è convocata per novembre in Italia). Questo modello potrebbe essere utilmente esteso alla definizione dei programmi di prossimità finanziati dall'Unione.

Dal punto di vista finanziario, i risultati sono stati ragguardevoli: da ottobre 2002 a giugno 2003 sono stati impegnati fondi per 1,68 miliardi euro: l'obiettivo ufficiale è elevare le attività annuali della BEI nei paesi del Mediterraneo da 1,4 a 2 miliardi euro.

La posizione scettica secondo cui i paesi mediterranei non presentano sufficiente capacità di assorbimento da giustificare la creazione di una banca regionale sembra dunque smentita; inoltre, le recenti drammatiche vicende internazionali sottolineano la necessità di un forte segnale politico verso il mondo arabo/mediterraneo. Da qui l'obiettivo del programma della Presidenza italiana di trasformare il FEMIP in una filiale autonoma della BEI dedicata al Mediterraneo, che trova il sostegno di tutte le regioni italiane.

Nell'architettura finanziaria andrebbe inoltre sviluppato, sempre secondo il principio di sussidiarietà, il coordinamento tra i diversi livelli di istituzioni finanziarie pubbliche: in questo quadro le istituzioni finanziarie regionali potrebbero assumere nuovi compiti di sostegno alla realizzazione dei partenariati territoriali nella politica di prossimità. Questo in modo complementare e coordinato con le istituzioni finanziarie pubbliche nazionali, le banche regionali di sviluppo e il nuovo strumento finanziario di prossimità.

Un nuovo raccordo tra i programmi di coesione e di cooperazione

Riguardo la questione del raccordo tra i programmi di coesione e di cooperazione con i Paesi vicini, già nell'immediato la politica di prossimità richiede una modifica degli strumenti comunitari. La Comunicazione della Commissione segnala in primo luogo gli ostacoli creati dalle diverse procedure relative a tutti gli stadi dei progetti di cooperazione (programmazione, selezione, attuazione, monitoraggio). Inoltre la Commissione evidenzia i principali problemi relativi ad alcuni degli strumenti esistenti:

in INTERREG i fondi strutturali possano essere utilizzati soltanto all'interno dell'Unione;

il MEDA non ha finora finanziato attività di cooperazione con gli Stati membri dell'Unione, pur favorendo la cooperazione regionale e sub-regionale tra i partner mediterranei;

nell'ambito di CARDS non esistono programmi di cooperazione transfrontaliera.

Per ovviare a tali ostacoli, la Commissione propone di avviare per il periodo 2004-2006 dei programmi di prossimità che consentano di "prevedere un sistema unico di presentazione delle offerte [...] e quindi un processo di selezione comune dei progetti": i programmi "comporteranno singoli progetti da condurre su entrambi i versanti del confine".

Sulla base dei programmi INTERREG e dei programmi PHARE-CBC (PHARE-Cross Border Cooperation), la Comunicazione della Commissione presenta un elenco iniziale di 24 programmi di prossimità, precisando che si tratta di un elenco “puramente indicativo”. È interesse delle Regioni che questa indicazione venga ampliata, in particolare per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera. A questo proposito la Comunicazione propone “la modifica degli orientamenti INTERREG per inserire le regioni meridionali di Spagna, Francia, Italia e Grecia tra quelle che possono beneficiare di attività di cooperazione con i partner del Mediterraneo meridionale, in modo da consentire una collaborazione transfrontaliera bilaterale”.

Si potrebbero così pensare nuove cooperazioni transfrontaliere come, ad esempio, tra la Sicilia e la Tunisia, ma anche la Liguria e il Marocco, e così via. Si darebbe quindi luogo a nuovi programmi a geometria variabile laddove esistono importanti potenzialità di sviluppo o necessità di intervento per affrontare questioni sensibili.

D'altra parte, secondo alcune regioni, il limite della proposta della Commissione sta nel tracciare sulla base di semplici considerazioni geografiche una separazione tra le regioni meridionali e le altre. Più in generale, l'enfasi posta sulla cooperazione transfrontaliera rischia di limitare i benefici che i partenariati territoriali possono apportare alla politica di prossimità. Il progressivo ampliamento dell'attività internazionale delle regioni rende infatti sempre più significativi i partenariati territoriali che si formano spontaneamente tra nord e sud in relazione, tra l'altro, ai flussi migratori e alle delocalizzazioni produttive. Questi partenariati “spontanei” non sono evidentemente limitati alle regioni di frontiera ma si dispongono sui rispettivi territori nazionali in relazione a fattori economici e culturali, che la politica di prossimità potrebbe utilmente sfruttare.

Nella fase transitoria (2004-2006), il ricorso agli strumenti esistenti – e in particolare a INTERREG – limita le possibilità di definire programmi di prossimità che prevedano la cooperazione tra regioni europee e i paesi confinanti. Secondo alcune regioni è allora importante che la proposta di un nuovo strumento finanziario di prossimità superi tali limiti.

Nella definizione dei programmi di prossimità sarà comunque rilevante, già nel periodo transitorio, che venga sostenuto lo sviluppo dei partenariati “spontanei” e, in generale, il decentramento politico-amministrativo, lo sviluppo locale e la valorizzazione del ruolo dei migranti, così come proposto negli altri documenti realizzati per la Conferenza Internazionale “Il partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo ed i Balcani”.

Conclusioni

Sulla base delle considerazioni precedenti è possibile avanzare le seguenti indicazioni.

- In termini generali è di grande rilevanza politica la proposta di superare la distinzione tra politica interna ed esterna, e quindi di creare un nuovo strumento finanziario per lo spazio comune di prossimità. Sarà indispensabile approfondire l'analisi e discutere le possibili forme di questo nuovo strumento tenendo presente la necessità di avanzare nella coerenza e nel coordinamento, immaginando meccanismi di apertura e integrazione tra la politica di coesione e i programmi di cooperazione con i paesi vicini.
- È importante che la creazione del nuovo strumento finanziario di prossimità avvenga tenendo conto dei principi di partenariato e sussidiarietà, e quindi del ruolo che possono svolgere i governi sub nazionali e le loro strutture.
- Questo potrà significare una gestione maggiormente deconcentrata o decentrata dei programmi di cooperazione con i Paesi vicini e, in prospettiva, del nuovo strumento finanziario di prossimità.
- Allo stesso modo potrebbe essere previsto un maggiore coordinamento tra le istituzioni finanziarie pubbliche dei diversi livelli: dalle banche regionali di sviluppo alle finanziarie regionali. In particolare queste ultime potrebbero assumere un compito innovativo di supporto ai partenariati territoriali.

- È da considerare con favore la proposta della Commissione di stanziare 955 meuro per sostenere i programmi di prossimità. Si rileva, però, la necessità di bilanciare la proposta di distribuzione geografica. In particolare, è da auspicare un forte incremento degli impegni finanziari europei verso i partner del Mediterraneo e dei Balcani, in modo di ridurre lo squilibrio rispetto ai nuovi paesi di adesione ed evitare la creazione di nuove divisioni ai confini dell'Unione.
- I programmi di prossimità potrebbero essere ampliati tra diverse regioni transfrontaliere, così come proposto dalla Commissione, e potrebbero essere formulati anche secondo traiettorie a geometria variabile che si sviluppino sulle reti di relazioni economiche e sociali che legano spontaneamente i territori.
- È importante sostenere la proposta della presidenza italiana di trasformare il FEMIP in affiliata della BEI dedicata ai Paesi del Bacino Mediterraneo, e in prospettiva risulta necessaria l'istituzione della Banca per il Mediterraneo, in modo da rilanciare con forza il Partenariato Euro-Mediterraneo.