

GOVERNI SUB-NAZIONALI, PARTENARIATI TERRITORIALI E POLITICA DI PROSSIMITÀ: UNIONE EUROPEA-BALCANI-MEDITERRANEO

“L’Atlantico o il Pacifico sono i mari delle distanze, il Mediterraneo è il mare della vicinanza, l’Adriatico è il mare dell’intimità”

(P. Matvejevic, *Mediterraneo. Un nuovo breviario*, Garzanti, 1991)

Premessa

La decisione di allargare l’Unione europea da 15 a 25 Paesi membri (dicembre 2002), oltre che quantitativamente rilevante (uno spazio di 450 milioni di abitanti e 11 trilioni di euro di Pil), è qualitativamente diversa dalle precedenti decisioni di allargamento. Tale decisione indica l’accresciuta volontà dell’Unione di investire il potere di cui dispone nella creazione di una vasta zona di pace e di stabilità attorno a sé ed evidenzia anche a questo scopo una flessibilità nuova, riguardo agli stessi criteri generali di ammissione.

Proprio questo accresciuto respiro strategico e questa flessibilità prefigurano la possibilità di un ulteriore allargamento nel giro di alcuni lustri. E’ significativo che dalla Commissione europea sia venuta una prima, interessante formulazione di un concetto complessivo e inclusivo, *Wider Europe*, verso i Paesi vicini della nuova Unione, ai quali è promesso un rapporto privilegiato con l’UE.

La comunicazione della Commissione, oltre ad aver aperto un dibattito in seno agli organismi comunitari, ha stimolato un processo di ristrutturazione interna che prevede l’utilizzazione delle risorse delle direzioni per l’Allargamento e per le Relazioni Esterne allo scopo di rispondere alla nuova strategia di *Wider Europe*.

Gli obiettivi di sicurezza, di stabilità e di sviluppo sono esplicitati ripetutamente nella comunicazione della Commissione: “L’accesso di nuovi stati-membri rafforzerà l’interesse dell’Unione nel migliorare i rapporti con i nuovi vicini. Per tutto il prossimo decennio e anche più oltre, la capacità dell’Unione di fornire sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile ai suoi cittadini non sarà più distinguibile da quell’interesse in una collaborazione stretta con i suoi vicini”. E ancora “i paesi del vicinato sono i consoci essenziali dell’ UE: nella crescita dei nostri rispettivi prodotti, dello sviluppo economico e del commercio estero, nel creare un’area allargata di stabilità politica e di stato di diritto effettivo, e nell’incoraggiare scambi reciproci di capitale umani, idee, conoscenza e cultura”.

Oltre a queste enunciazioni importanti di politica generale c’è il tentativo di creare misure nuove e più efficaci e coordinate per raggiungere gli obiettivi della politica di vicinato: strumento di

prossimità. Questa politica è ancora in fase di costruzione e fa tesoro dell'esperienza positiva dell'allargamento, vale a dire dello scambio fra accesso e condizionamento.

I Balcani sono particolarmente indicativi di questa evoluzione, dalla semplice stabilizzazione all'integrazione. Sono importanti perché la quantità di risorse investite dall'UE in fasi successive è particolarmente ingente.

È nei confronti dei paesi della sponda sud del Mediterraneo che *Wider Europe* sembra chiedere uno sforzo particolare, questo proprio perché il processo dell'integrazione non può essere utilizzato. Lo sforzo, tuttavia, è di proporre un più alto grado di inclusione e andare nella direzione di rendere largamente indistinta la differenza con il binario dell'integrazione.

Il dato da cui partire è il riconoscimento che lo stesso approccio europeo all'allargamento è stato funzionale e dettato dalla necessità. L'accesso all'Unione si è, cioè, dimostrato la principale leva di condizionamento, al tempo stesso che i vecchi membri dell'Unione hanno imparato dai conflitti nei Balcani che non è possibile isolare l'instabilità e che le conseguenze di questa nei paesi del vicinato pesano terribilmente all'interno dei paesi membri.

Le pressioni esterne che sentono i paesi dell'UE derivano dal terremoto sistemico che è stata la fine della Guerra Fredda, con la creazione di un vuoto strutturale e la richiesta di una nuova inclusione. L'UE ha imparato a rispondere alle necessità via via emerse. Il tentativo di *Wider Europe* di creare strumenti equivalenti verso i paesi vicini è il segno di una lezione appresa che si vuole mettere a frutto.

Cooperazione decentrata e cooperazione transfrontaliera

La costruzione e articolazione della politica di prossimità colloca in termini nuovi l'azione di cooperazione internazionale dell'UE. Il tradizionale paradigma della cooperazione allo sviluppo, concepito come l'azione esterna che contribuisce alla riduzione della povertà e allo sviluppo endogeno dei paesi cooperanti, deve essere mutuato dall'imperativo di costruire uno spazio comune – di sicurezza, di stabilità e di sviluppo sostenibile - fra paesi dell'UE e paesi terzi, nel quale è difficile e meno significativo adoperare una distinzione netta fra azione esterna e interna.

L'approccio vettoriale tipico della cooperazione allo sviluppo tradizionale deve essere così sostituito da un approccio circolare, fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, la reciprocità degli interessi e degli obiettivi e il co-sviluppo.

Un mutamento di questa portata nell'azione di cooperazione dell'Unione europea richiede, così come è stato indicato dalla Commissione, di una profonda revisione degli strumenti esterni e interni, e di un livello molto più alto di armonizzazione e coordinamento fra di essi.

Lo strumento di prossimità investe anche le modalità e gli attori dell'azione di cooperazione. Non solo l'approccio vettoriale è poco adatto, ma anche le modalità centralizzate degli accordi governo-governo e *top down*, già inadeguati nelle politiche di cooperazione allo sviluppo, sono chiaramente insufficienti in questo contesto. Il passaggio dalla strategia politica di *Wider Europe* alla costruzione di un'articolata politica di prossimità non è un fatto soltanto operativo e tecnico, ma implica il concorso e la partecipazione attiva dei vari livelli istituzionali, in particolare dei governi sub-nazionali, e degli attori della società civile.

Da questo punto di vista, due modalità della cooperazione europea manifestano una speciale vocazione per la politica di prossimità: *la cooperazione decentrata e la cooperazione transfrontaliera*.

Per quanto riguarda la cooperazione decentrata, nell'ultimo decennio è stata registrata una sua importante evoluzione che le ha permesso oggi di proporsi come partner per lo sviluppo di

numerose collettività locali dei paesi cooperanti e come controparte delle agenzie di cooperazione bilaterale, comunitaria e multilaterale.

Tra i contributi più significativi della cooperazione decentrata si ricordano i seguenti aspetti: la corrispondenza ai principi dello sviluppo partecipativo e dell'*ownership*, l'approccio *bottom-up* per lo sviluppo, la vocazione a creare rapporti complessi e integrali fra comunità, il suo ruolo per il rafforzamento istituzionale e il miglioramento delle capacità dei partner dei paesi cooperanti, il sostegno alla democratizzazione e alla governabilità dei processi di cambiamento, la capacità di promuovere e intensificare i rapporti politici e istituzionali fra le collettività locali.

Altrettanto evidenti sono alcuni suoi limiti, tra cui la frammentazione degli interventi, la limitata capacità progettuale, la mancanza di quadri di riferimento nazionale e internazionale, la debolezza dei rapporti di sussidiarietà verticale e orizzontale, la relativa scarsità dei finanziamenti per lo sviluppo.

L'altra modalità di cooperazione di particolare interesse è la cooperazione transfrontaliera. La breve, ma significativa, esperienza dei programmi comunitari INTERREG e di alcuni programmi bilaterali transfrontalieri permette di affermare che il ruolo dei governi sub-nazionali e delle comunità locali è imprescindibile per garantire frontiere sicure e spazi di sviluppo sostenibile.

L'azione esterna delle autonomie locali è stata particolarmente rilevante nel processo di pace e stabilizzazione dei Balcani. Sarebbe davvero difficile concepire un'evoluzione politica ed economica positiva dei paesi dell'Europa Sud-Orientale senza una fitta rete di rapporti con le collettività locali dei paesi dell'Unione europea.

La cooperazione transfrontaliera ha aperto anche le porte a nuove tematiche, nuovi approcci e nuovi soggetti della cooperazione allo sviluppo. I processi migratori, la costruzione di uno spazio comune di legalità e di stato di diritto, le reti infrastrutturali trasversali, lo sviluppo economico locale e la co-responsabilità nella sostenibilità dello sviluppo sono i principali elementi di novità che l'azione di cooperazione deve affrontare nella politica di prossimità.

Ne discende quindi l'esigenza di trasformare la cooperazione decentrata e la cooperazione transfrontaliera, mediante (1) la definizione di un quadro politico e istituzionale più chiaro e ampio, in primo luogo comunitario, ma anche con gli organismi multilaterali e bilaterali, (2) la costruzione di un livello di aggregazione e di coordinamento molto più incisivo da parte delle Autonomie Locali, e (3) l'armonizzazione e la sinergia degli strumenti –programmi e finanziamenti- della politica di prossimità.

Verso un nuovo concetto nella politica di prossimità: i partenariati territoriali

Una modalità rilevante della politica di prossimità sono i partenariati territoriali. Questo concetto va inteso come rapporti fra comunità locali che costruiscono uno spazio comune, il cui perno di coordinamento sono i governi sub-nazionali.

Alla base di questa concezione c'è il processo di glocalizzazione, in quanto fenomeno di interdipendenze tra globale e locale, portatore di nuovi legami internazionali tra territori: crescenti rapporti sociali transnazionali (organizzazioni sociali, migranti), trasformazione delle condizioni storiche dello sviluppo economico locale (processi di internazionalizzazione territoriale, passaggio dalle reti corte alle reti lunghe), condivisione di responsabilità dei beni pubblici globali, interculturalità.

Il concetto di partenariati territoriali permetterebbe di rendere meno confuse le varie accezioni di cooperazione decentrata nell'ambito dell'UE, dotando allo stesso tempo questa fondamentale

modalità di cooperazione di un'identità riconoscibile e di un ruolo più chiaro nel dialogo istituzionale con gli organismi comunitari, le organizzazioni internazionali e i governi nazionali.

I partenariati territoriali non sono una forma di cooperazione governo-governo ad un livello istituzionale più basso e le autonomie locali non sono piccoli ministeri degli esteri, ma sono una modalità di cooperazione dal basso, più strutturata e sistemica che la cooperazione non-governativa e la cooperazione orizzontale fra enti omologhi.

Nell'esperienza della cooperazione europea ci sono dei riferimenti essenziali per la proposta dei partenariati territoriali. L'Accordo di Cotonou, e precedentemente la Convenzione di Lomè, e il Processo di Barcellona, contengono una prima accezione del concetto di partenariato, inteso come un quadro di rapporti multidimensionali di reciprocità tra aree geografiche, fondato sostanzialmente su relazioni inter-statali. La stessa politica di cooperazione decentrata è fondata sul concetto di partenariato. Questi riferimenti comunitari vengono potenziati e declinati alle realtà sub-nazionali con il concetto di partenariati territoriali.

I partenariati territoriali sono ancora in una fase di costruzione e richiedono di essere riempiti di contenuti e di strumenti operativi. La sua enunciazione non è che un primo, ma importante passo per diventare impegno e realtà concreta.

Partenariati territoriali e coordinamento

Il ruolo dei governi sub-nazionali nella formulazione e nell'esecuzione delle politiche dell'Unione Europea appare fondamentalmente squilibrato fra il suo versante interno ed esterno. Mentre all'interno dell'UE le regioni e gli enti locali partecipano attivamente alle diverse fasi di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie di integrazione, contribuendo in questo modo a realizzare una forma compiuta di sussidiarietà verticale e orizzontale, sull'azione esterna dell'Unione la partecipazione delle autonomie locali è estremamente ridotta e poco significativa.

I principali programmi esterni su cui poggia la politica di prossimità dell'UE non attribuiscono un ruolo specifico ai governi sub-nazionali, che hanno di conseguenza forti difficoltà a partecipare concretamente all'integrazione e alla stabilizzazione dei Paesi vicini, nonostante sia ampiamente riconosciuto il ruolo fondamentale che essi hanno per il raggiungimento di questi obiettivi. Nei programmi MEDA e CARDS, ad esempio, non è prevista esplicitamente la cooperazione tra autonomie locali e territori.

Entrambi questi programmi, inoltre, non sono coordinati con il programma comunitario INTERREG, nonostante ciò fosse previsto nei rispettivi regolamenti e sia stato auspicato da più parti. Di conseguenza le azioni realizzate attraverso INTERREG, in gran parte propedeutiche alla realizzazione di riforme e di programmi per l'integrazione e lo sviluppo, non sfociano in interventi concreti.

È estremamente importante che la Commissione abbia delineato l'armonizzazione dei diversi strumenti della politica di prossimità. Ciò lascia intravedere una maggiore integrazione tra politica estera e interna dell'Unione e l'apertura ad un ruolo più attivo dei governi sub-nazionali e degli attori del territorio.

La proposta di utilizzare la rete dei programmi INTERREG, come base per i nuovi programmi di prossimità, presuppone una gestione decentrata degli stessi e un maggiore rilievo delle autonomie locali nelle fasi di elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione. Anche l'evoluzione prevista per gli strumenti operativi della cooperazione transfrontaliera può significare in prospettiva un superamento della rigida distinzione tra fondi comunitari interni ed esterni, prefigurando l'estensione dei meccanismi dei fondi strutturali alle azioni di politica estera.

È in questo scenario che può prendere forma il concetto di partenariati territoriali, come luogo di convergenza degli obiettivi della politica di prossimità a livello locale e di integrazione trans-locale, di coordinamento dei programmi, e quindi di un maggiore protagonismo dei governi sub-nazionali e dei soggetti del territorio nell'azione esterna dell'Unione.

La riflessione maturata con l'adozione di misure per l'internazionalizzazione nell'ambito dei fondi, la pratica di forme di partenariato tra autonomie locali, governi nazionali e Commissione europea, così come le numerose esperienze di cooperazione decentrata, costituiscono una valida base per la costruzione dei partenariati territoriali con le aree di confine dell'Unione europea.

Le aree tematiche prioritarie:

Nel quadro degli obiettivi indicati dalla Commissione si avanzano alcune proposte relative a tematiche prioritarie per i partenariati territoriali.

Sviluppo economico locale

L'agenda economica è uno dei principali banchi di prova della politica di prossimità. La necessità di intensificare i rapporti commerciali e gli investimenti, così come di incrementare in modo sostenibile la collaborazione produttiva e infrastrutturale, sono degli imperativi per la costruzione di uno spazio economico comune (aree di libero scambio e altre forme di integrazione) fra l'UE e i suoi nuovi vicini.

Uno dei temi prioritari dell'agenda economica è lo sviluppo locale. In particolare, la promozione dei sistemi produttivi locali basati sulle piccole e medie imprese (PMI) è diventata parte importante delle politiche economiche di numerosi paesi. L'OCSE, attraverso il Programma LEED, ha stimolato in modo rilevante l'interesse verso lo sviluppo locale. Nel caso dell'UE, la DG Impresa della Commissione ha dato una crescente importanza ai processi di innovazione territoriale e ai cluster regionali, intesi come "concentrazione di imprese 'interdipendenti' all'interno di uno stesso o affine settore industriale in una piccola area geografica".

Il concetto dei partenariati territoriali nel campo dello sviluppo economico locale assume due dimensioni fondamentali. Da una parte, si tratta di verificare i rapporti, reali e potenziali, di collaborazione/competizione nei vari settori e comparti produttivi fra i partecipanti dei partenariati. In particolar modo, quanto e come possono essere compatibili i processi di internazionalizzazione dei cluster regionali dell'UE con le esigenze di sviluppo, di ristrutturazione e di innovazione dei sistemi produttivi locali dei paesi di prossimità. Dall'altra, è fondamentale verificare le condizioni soggettive dei partenariati economici, e cioè, gli interessi, la maturità, le vocazioni e la volontà dei principali attori dello sviluppo economico locale che debbono interagire.

Nell'Unione europea, le PMI hanno rappresentato, e ancora rappresentano, uno dei principali attori del suo modello di sviluppo (l'economia sociale del mercato) e della sua organizzazione dello Stato (il Welfare State). La pressante attualità della riflessione sullo sviluppo locale è emersa dal mutamento del nuovo contesto legato alla globalizzazione. Da un lato, i sistemi produttivi locali hanno perso competitività di fronte all'irruzione dei paesi e delle aree emergenti, e dall'altro, la necessaria ristrutturazione delle economie e delle società europee incide sulla sostenibilità del Welfare State.

Nell'UE, perciò, la riflessione sullo sviluppo locale si è concentrata sulla capacità di innovazione dei cluster regionali, e sulle politiche e gli strumenti affinché i sistemi produttivi locali affrontino con successo la globalizzazione.

Per i paesi confinanti dell'UE, viceversa, lo sviluppo economico locale si presenta come una delle strade principali per avanzare nella loro transizione politica e per superare l'emarginazione economica di molti dei loro territori e delle loro popolazioni.

Da ciò l'ipotesi di promuovere un regionalismo aperto può diventare uno dei percorsi più interessanti e incisivi della politica di prossimità. Questo percorso richiede, come una delle sue prime condizioni, la ricerca di complementarità fra i processi di internazionalizzazione dei cluster regionali dell'UE e lo sviluppo dei sistemi produttivi locali dei paesi confinanti, in un quadro caratterizzato dai principi del libero mercato.

In questo campo si registra un nuovo attivismo dei governi sub-nazionali, che si esplica attraverso varie forme di diplomazia economica, relazioni fra enti intermedi e accompagnamento all'internazionalizzazione delle PMI locali e da cui emerge una nuova forma di collaborazione/competizione tra sistemi territoriali. Le alleanze strategiche fra i sistemi produttivi locali costituiscono, perciò, uno degli assi portanti dei partenariati territoriali della politica di prossimità.

Ciò richiede la creazione e il rafforzamento di strumenti specifici a questo scopo, così come l'individuazione di una comunità di interessi dei sistemi produttivi locali nei partenariati territoriali. Alcuni assi di intervento possono così essere identificati:

- *Promozione del processo di internazionalizzazione dei cluster regionali dell'UE verso i paesi di prossimità*, mediante il coordinamento delle diplomazie economiche e la valorizzazione del ruolo delle finanziarie regionali, degli enti intermedi nelle loro articolazioni territoriali e dei cluster e consorzi di imprese. I programmi di prossimità debbono adottare ed estendere le metodologie di maggiore successo (*best practices*) nell'organizzazione dei cluster regionali. Ad esempio, attraverso l'applicazione di forme innovative di Programmi integrati territoriali (PIT), mutate da esperienze significative dei fondi strutturali nelle regioni ob.1, così come di iniziative di integrazione economico-produttiva tra territori.
- *Disegno delle reti infrastrutturali e di comunicazione* con il coinvolgimento dei piani di sviluppo economico locale, sia su basi nazionali che internazionali, secondo i criteri delle reti lunghe di integrazione.
- *Creazione e rafforzamento degli strumenti finanziari* per la promozione delle alleanze strategiche tra sistemi produttivi locali. In particolare, il rafforzamento del ruolo della BEI a sostegno delle forme associative reticolari delle PMI e dei processi di *catching up* delle PMI prigioniere dei vantaggi comparati basati unicamente sul basso costo del lavoro, e quindi il sostegno dello sviluppo competitivo fondato sulla conoscenza e l'innovazione all'interno dei partenariati territoriali.
- *Estensione e coordinamento dei programmi scientifici e tecnologici promossi dall'UE*
- Creazione e rafforzamento degli strumenti di servizi reali alle imprese.
- *Ricerca di coerenza e coordinamento delle politiche economiche con le politiche sociali* (mobilità di capitali, merci, conoscenze e governo del mercato di lavoro).

Governance delle migrazioni

Anche in un'epoca di intensa globalizzazione, le migrazioni internazionali non si presentano come un turbine casuale e imprevedibile, ma come un reticolo di mobilità indubbiamente assai complesso, ma nel suo insieme "leggibile" e non privo di regolarità.

Sia nei paesi di origine che in quelli di destinazione, permangono distinzioni sufficientemente nette tra aree che sono interessate in maniera massiccia e diretta da processi migratori e altre che non lo sono, o lo sono molto meno. Inoltre, "catene migratorie" di diversa natura continuano a determinare in profondità i flussi e a generare significative concentrazioni territoriali per nazionalità nei paesi di insediamento.

Dunque, la dimensione “locale” delle migrazioni internazionali conserva un’importanza decisiva, sia sul versante del paese di provenienza, sia di quello di arrivo. Ne consegue che gli spazi sub-nazionali sono quelli dove si misura più direttamente, e in forma più omogenea, l’impatto delle migrazioni.

Eppure, le autonomie locali che con tale impatto si devono misurare e a cui devono rispondere in prima battuta, rimangono ai margini dei sistemi emergenti di *governance* migratoria.

Questo è evidente nei paesi riceventi, dove le società e i sistemi politici sub-nazionali si trovano per lo più a subire gli effetti delle scelte – siano esse di segno liberale (come nel caso delle regolarizzazioni di massa) o restrittivo – compiute a livello nazionale e sovra-nazionale.

Ma lo stesso si verifica nei paesi emissari di flussi migratori, dove le grandi scelte di politica economica e le strategie di sviluppo (comprese quelle esogene, sostenute da aiuti internazionali) sono tuttora messe a punto e attuate senza sufficiente attenzione ai contesti locali, né tanto meno al peso che in essi hanno le dinamiche migratorie.

Un rovesciamento di questa tendenza è indispensabile al fine di recuperare capacità di governo effettivo dei processi migratori e di massimizzare l’impatto positivo della mobilità trans-nazionale (o forse dovremmo dire “trans-locale”) sui contesti di origine come su quelli di destinazione. Un coinvolgimento maggiore e più sistematico dei governi sub-nazionali nella elaborazione delle politiche migratorie è certamente opportuno sia nei paesi di provenienza, sia negli Stati di arrivo. Naturalmente, questo coinvolgimento dovrà avvenire in forme ordinate e controllate, all’interno di quadri istituzionali e normativi chiari. In caso contrario, il decentramento delle politiche migratorie rischia di accentuare le spinte disgregatrici invece di sostenere le tendenze integrative.

Ma il discorso non può esaurirsi qui: oltre che subentrare agli Stati in attività determinate, è auspicabile che i governi sub-nazionali dei paesi di emigrazione, di immigrazione e di transito, sappiano “inventare” e realizzare autonomamente – attraverso un dialogo e un confronto diretto - modelli nuovi e integrati di *governance* migratoria.

Per questo, nonostante la evidente complessità di un tale obiettivo strategico, ci sembra utile indirizzare la nostra riflessione e il dibattito – non solo in ambito europeo – verso la costituzione di *partenariati territoriali trans-locali per il co-sviluppo attraverso la mobilità*, che colleghino società civili e governi sub-nazionali delle aree di origine, di transito e di destinazione di flussi migratori.

Tali partenariati dovrebbero contribuire alla formazione di *spazi trans-nazionali strutturati e propizi alla mobilità regolata*, in cui risulterebbe facilitata una serie di funzioni essenziali per un buon governo delle migrazioni, tra cui:

- a) selezione e formazione di candidati all’emigrazione per lavoro, in maniera funzionale alle esigenze dell’economia dell’area di destinazione, ma senza pregiudizio (*brain/skill shortage*) per il potenziale di sviluppo economico dell’area di origine;
- b) trasferimento rapido, sicuro ed economico di risparmi sotto forma di *rimesse* dal paese di immigrazione a quello di provenienza, e costituzione di meccanismi efficaci di incentivazione dell’impiego di tali rimesse a fini di sviluppo umano ed economico del contesto di origine;
- c) valorizzazione delle competenze professionali e imprenditoriali acquisite attraverso la migrazioni ai fini dello sviluppo dell’area di origine;
- d) sostegno a progetti di ritorno volontario e al reinserimento socio-economico delle persone espulse, nel pieno rispetto dei loro diritti e dei loro bisogni fondamentali, anche di natura psicologica ed esistenziale.

A questo fine, sulla base di una ricognizione attenta delle migliori e più innovative pratiche europee messe in opera, si possono enucleare alcuni ruoli-chiave che i governi locali e regionali dei paesi coinvolti potrebbero svolgere:

- Ruolo di *sostegno alla mobilità*, mediante la partecipazione alle procedure di selezione e ammissione. In particolare, le autonomie locali del paese di destinazione potrebbero avanzare una serie di garanzie (alloggio, copertura sanitaria, sostegno alle spese di viaggio, eventualmente anche di ritorno) finalizzate a permettere l'ingresso per ricerca di lavoro di soggetti selezionati, anche in assenza di chiamate nominative e prescindendo dalla stipulazione anticipata di un "contratto di soggiorno". Si tratterebbe, insomma, di ripensare l'istituto dello "sponsor", presente nella legislazione italiana dal 1998 al 2002, affidando in via privilegiata, se non esclusiva, questa delicata funzione a soggetti istituzionali, in particolare di livello sub-nazionale.
- Ruolo di *compartecipazione ad investimenti e trasferimento di know-how di migranti finalizzati allo sviluppo dell'area di origine*. In particolare, i partenariati territoriali potrebbero promuovere e formulare progetti ad alto impatto in termini di creazione di opportunità lavorative, che valorizzino le specificità culturali dell'area di origine, e co-finanziare iniziative imprenditoriali di migranti.
- Ruolo di *lobbying* coordinato sulle autorità nazionali e sovra-nazionali, finalizzato a promuovere le condizioni politiche e normative necessarie affinché le migrazioni internazionali si traducano in un catalizzatore di integrazione economica, sociale e culturale tra territori, società civili e sistemi politico-istituzionali. Le procedure di ricongiungimento familiare, quelle per il rimpatrio dei minori non accompagnati, le regole e le prassi per la concessione dei visti sono solo alcuni dei settori, di competenza delle autorità nazionali e sovra-nazionali, in cui però un punto di vista locale orientato al co-sviluppo potrebbe portare ad innovazioni di grande portata.

Decentramento e governance democratica

La *governance* democratica è stata oggetto, negli ultimi anni, di un numero crescente di processi di riforma sia nei paesi dell'UE che nei paesi di prossimità, anche attraverso il sostegno di programmi di cooperazione. Questo in considerazione del rilevante contributo che da essa deriva in termini di promozione dello sviluppo umano, delle libertà e dei diritti fondamentali dell'uomo. In particolare la *governance* democratica permette di raggiungere la stabilità politica attraverso meccanismi di *checks and balance*; garantisce lo stato di diritto e, cosa altrettanto importante, riconosce il godimento delle libertà politiche e la partecipazione dei cittadini alla gestione della *res publica*, e quindi un migliore soddisfacimento dei bisogni di base sociali ed economici.

Il diritto, universalmente riconosciuto, dei cittadini di partecipare alla gestione della cosa pubblica, fondamento di ogni governo democratico, presuppone l'adozione del principio di sussidiarietà, quale modalità di allocazione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali attraverso il criterio della "vicinanza ai cittadini" (sussidiarietà verticale). Inserito dal Trattato di Maastricht tra i principi cardine dell'Unione europea e criterio di ripartizione delle competenze tra quest'ultima e gli Stati membri, il principio di sussidiarietà verticale funge, inoltre, da linea guida nei rapporti tra Stato ed autonomie locali, all'interno degli ordinamenti nazionali.

Tuttavia, con il termine sussidiarietà non si intende esclusivamente un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato ed autonomie locali, ma anche e soprattutto tra lo Stato e la società civile (sussidiarietà orizzontale), riconoscendo, in tal modo, ai cittadini un "ruolo di soggetti autonomamente attivi nel perseguimento dell'interesse generale". Le due accezioni non devono essere considerate in contrasto; piuttosto, infatti, esse si intersecano, completandosi.

Per quanto riguarda i paesi confinanti con l'UE, le questioni collegate all'adozione del principio di sussidiarietà sono, attualmente, oggetto di dialogo politico, e hanno dato vita in alcuni casi a

processi di riforma che stanno modificando in modo non traumatico gli assetti di potere. A tale riguardo sono state significative e positive alcune iniziative sostenute dal programma *twinning* di appoggio ai governi locali di alcuni paesi in adesione al fine di assistere i paesi candidati nel processo di adozione dell'*acquis*, che hanno visto il coinvolgimento attivo di autonomie locali europee, in particolare italiane. Molto però resta ancora da fare, e per questo il tema del rafforzamento dei processi di decentramento e di *governance* democratica rappresenta una questione cardine dei partenariati territoriali ai fini del processo di integrazione e stabilizzazione.

È necessario, dunque, che nel dialogo politico tra l'UE ed i paesi di prossimità sia data la necessaria rilevanza alla questione della sussidiarietà. Tra i possibili strumenti per raggiungere questo obiettivo si propone di qualificare il decentramento e la *governance* democratica quali tematiche trasversali, alla stregua, ad esempio, del rispetto dell'ambiente e delle pari opportunità.

Un'altra possibile ipotesi su come strutturare il dialogo politico sul decentramento e la *governance* democratica nella politica di prossimità, è quella di includere il principio di sussidiarietà nello schema delle condizionalità (standard di integrazione, clausola degli accordi, ecc.).

Altrettanto importante, in questo contesto, sarebbe assicurare un ruolo attivo ai governi sub-nazionali e alle comunità locali, soprattutto nella definizione degli obiettivi, permettendo, quindi, un loro coinvolgimento, attraverso la concertazione e la negoziazione, a monte della definizione dei programmi di intervento per quanto riguarda i *Country Action Plans*.

Nello specifico quadro della politica di prossimità si propongono tre assi tematici di intervento in cui i partenariati territoriali possono giocare un ruolo insostituibile.

- *Supporto al processo di decentramento amministrativo.* Attuazione di programmi di supporto all'*institution building* e all'adozione di processi di riforme tesi al decentramento, da realizzarsi attraverso progetti mirati al trasferimento di *know-how* e alla formazione. A dimostrazione delle potenzialità di un effettivo coinvolgimento delle autonomie locali si deve pensare alla validità del programma *twinning*. Si potrebbe operare perciò per assicurare la replicabilità e l'estensione di tale programma, definendo due fasi: una fase di supporto all'*institution building* e una seconda, volta a favorire la costruzione di partenariati territoriali. In questa prospettiva, i partenariati territoriali si assumono l'impegno di promuovere il dialogo politico e il processo di decentramento.
- *Supporto al decentramento fiscale.* In considerazione delle importanti implicazioni sui sistemi istituzionali nazionali della politica di prossimità, risulta particolarmente rilevante il potenziamento finanziario e gestionale dei governi sub-nazionali, e anche in questo caso si può prevedere la realizzazione di programmi di assistenza tecnica e formazione. Questo asse tematico rappresenta una condizione essenziale per la costruzione e il consolidamento della democrazia e dello sviluppo locale.
- *Sostegno all'emersione di una cultura di autogoverno e all'instaurarsi di un rapporto di fiducia tra i cittadini e la pubblica amministrazione locale.* Altrettanto importante è prevedere programmi finalizzati alla partecipazione cittadina, al coinvolgimento delle comunità locali nella gestione pubblica. Nei paesi vicini che sono stati e sono oggetto di eventi politici e sociali traumatici, sono fondamentali i programmi sulle pratiche di gestione nonviolenta e di "elaborazione del conflitto".

Legalità e sicurezza cittadina

I temi della legalità e della presenza criminale nella cooperazione territoriale sono ancora poco esplorati, sia come oggetto di analisi e ricerca, sia come terreno di intervento.

Le caratteristiche dei contesti geografici coinvolti nella politica di prossimità suggeriscono, invece, che si tratti di temi centrali rispetto alla creazione di partenariati territoriali per due ordini di ragioni. Da un lato, l'analisi dei nessi tra politica e legalità, dei livelli di corruzione e delle dinamiche criminali in un dato territorio fornisce una fotografia più realistica della strutturazione del potere a livello locale, e permette quindi agli attori interessati di disegnare interventi più efficaci.

Tendenzialmente gli interessi criminali insistono su molti campi di intervento dei partenariati territoriali che coinvolgono le autonomie locali, come la pianificazione territoriale e la tutela ambientale, la gestione dei servizi e lo sfruttamento delle risorse locali.

Inoltre, alti livelli di corruzione indeboliscono gli sforzi di institution building rivolti ai soggetti partner, e una radicata presenza criminale mortifica le prospettive di sviluppo economico locale, di attrazione di investimenti esteri e di insediamento di nuove attività produttive.

Dall'altro lato, oltre che come elemento di conoscenza del contesto, il tema della legalità si può configurare come un nuovo e specifico campo di intervento dei partenariati territoriali, può e rappresentare un valido contributo delle autonomie locali dell'UE alla costruzione della politica di prossimità.

Da questo punto di vista possono essere avanzate alcune proposte:

- Innanzitutto, andrebbero decisamente consolidate tutte le iniziative che tendono a *rafforzare la cittadinanza sociale*, come la creazione di sistemi di *welfare* locale efficienti e sostenibili, e che possono quindi contrastare il ruolo dei poteri criminali come fornitori di protezione, servizi e lavoro in alternativa ai poteri pubblici
- In secondo luogo, può essere previsto l'inserimento, all'interno delle azioni di *institution e capacity building* rivolte agli enti locali dei territori partner, di *programmi e attività specifici contro la corruzione, e a favore della trasparenza e della responsabilità dell'amministrazione pubblica*. Parallelamente, la promozione dello sviluppo economico locale e delle diverse formule di microcredito all'interno dei partenariati potrebbe accompagnarsi a attività antiusura e antiracket, mutate dalle più avanzate esperienze internazionali in questo campo.
- In terzo luogo, il ruolo emergente dei partenariati territoriali come luoghi di gestione integrata e concertata dei flussi migratori, e quindi di creazione di spazi di libera circolazione, può essere potenziato e valorizzato per *limitare il fenomeno dell'emigrazione illegale*, contrastando gli interessi della criminalità in questo campo.
- In quarto luogo, le attività di protezione delle vittime di tratta realizzate da associazioni sociali e sostenute dalle istituzioni locali, potrebbero essere affiancate da specifiche *azioni di sviluppo e creazione di impresa rivolte alle fasce sociali e alle aree geografiche di origine delle vittime*. In questo modo i partenariati territoriali potrebbero dare vita ad un vero e proprio ciclo antitrattra, che vada dalla protezione delle vittime alla prevenzione del fenomeno.
- Infine, i governi sub-nazionali che hanno sostenuto sul proprio territorio *forme partecipative e dal basso di lotta all'illegalità e ai fenomeni criminali*, quali il riutilizzo per finalità pubbliche di beni confiscati e le diverse iniziative di educazione alla legalità, potrebbero valorizzare questa esperienza nell'ambito dei partenariati territoriali, sottoponendo le pratiche sperimentate a una sostanziale rilettura alla luce della realtà dei territori partner.

Sviluppo sostenibile

La creazione di una zona di pace, stabilità ed sviluppo intorno all'Unione europea avrà ripercussioni favorevoli sia sugli Stati membri dell'UE, che sui paesi vicini. Tuttavia, una visione incentrata eccessivamente sugli aspetti economici e politici non potrà garantire la piena cooperazione e integrazione dei popoli. E' necessario che l'UE punti su un modello ispirato a principi quali lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale e territoriale, la protezione della biodiversità.

Per definizione, le modalità di sviluppo improntate alla nozione di sostenibilità implicano l'integrazione delle tematiche ambientali all'interno di ognuno dei grandi *driver* dello sviluppo (produzione industriale, produzione energetica, trasporti, turismo, produzione agricola).

A maggior ragione ciò può avvenire con probabilità effettive di processo solo assumendo una dimensione territoriale sub nazionale e regionale di pianificazione e monitoraggio delle politiche, per le caratteristiche intrinseche di matrici ambientali e dei fenomeni di inquinamento.

Un progetto di partenariato interregionale di prossimità non può non fondarsi sulla scelta di estensione dell'area di libero scambio; in tale ambito ciò che va enfatizzato sono i temi, oramai dominanti, della desertificazione, del controllo delle risorse idriche e delle strategie energetiche (temi di valenza strategica di non molto inferiore, già oggi, a quello dominante delle sorgenti e delle rotte del petrolio), della bonifica delle aree contaminate, del miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane ed industriali.

È assai importante che venga riconosciuta la sfida della qualità ambientale (di territori, di processi produttivi e di prodotti) quale fattore determinante di competizione sul mercato globale. Anche nella strategia Wider Europe la gestione della sfida implica percorsi in parte ben noti:

- Ricorso alla Valutazione Ambientale Strategica, preventiva di piani e programmi;
- Promozione della prevenzione delle emissioni nell'ambiente da parte delle attività antropiche, tramite sviluppo e diffusione di tecnologie più pulite e prodotti più puliti;
- Recupero e valorizzazione, con i necessari innesti innovativi, di culture materiali e modalità insediative sedimentate nei secoli in aree a risorse limitate;
- Promozione del recupero e riciclaggio di materia ed energia da biomasse e dagli scarti delle attività umane, con particolare attenzione alle frazioni organiche, per combattere l'aridificazione, ed a quelle energetiche, per ridurre il ricorso a fonti fossili;
- Gestione razionale, integrata e sobria delle risorse idriche di superficie, superando gli annunciati fallimenti di grandi cementificazioni del passato, e delle risorse energetiche, con particolare attenzione alle fonti rinnovabili ed all'uso razionale;
- Bonifica delle aree di degrado, industriali e portuali, presenti lungo le coste del bacino e loro progressiva rinaturazione;
- Diffusione delle procedure di certificazione di qualità ambientale di territori, processi produttivi, prodotti e servizi;
- Nuovi strumenti economici, a partire dalla fiscalità ambientale.

Numerose sono le problematiche che, nelle nuove aree di frontiera dell'UE rivestono carattere di emergenza. Ciò è vero soprattutto nell'Europa Sud-Orientale dove le situazioni di crisi possono essere sinteticamente definite: sicurezza degli impianti nucleari, attivi e dismessi; bonifica delle aree ex-militari, industriali e minerarie dismesse; qualità e quantità delle emissioni, gassose e liquide, da impianti industriali ed energetici ("il triangolo nero"); gestione dei rifiuti pericolosi ed urbani; mobilità e qualità dell'ambiente urbano; assetto idrogeologico (grandi bacini fluviali e lacustri); gestione integrata delle zone costiere; tutela della biodiversità (es.: degrado del delta del Danubio").

Nel Bacino del Mediterraneo e nell'area meridionale europea, buona parte delle situazioni di crisi prima enunciate permangono come problema in essere, cui devono aggiungersi, in tutta la loro rilevanza strategica, il fenomeno dell'aridificazione/desertificazione (fortemente interconnesso al cambiamento climatico globale) ed al rischio connesso al trasporto di merci e rifiuti pericolosi in un angusto bacino a lungo tempo di ricambio come quello del Mediterraneo.

Il partenariato interregionale di prossimità, coerentemente con gli orientamenti del VI° Piano d'Azione in materia ambientale dell'Unione, può contribuire a rendere più sicure e stabili le proprie frontiere di prospettiva, anche sul piano ambientale, privilegiando la cooperazione orientata alla

prevenzione. Ciò anche perché, la cooperazione comunitaria e nazionale sono le sole che possono affrontare temi come la sicurezza nucleare o le bonifiche.

In tal senso, particolarmente significativa potrebbe essere una riflessione circa la creazione di un Focal Point, eventualmente preliminare alla realizzazione di un vero e proprio Liaison Center, tra le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente e/o i loro equivalenti nei territori, in prospettiva, di frontiera.

Scegliere come prioritario il campo della prevenzione crea le condizioni affinché i governi sub-nazionali possano sviluppare progetti mirati a favorire e fornire:

- Assistenza giuridico-normativa ed alla gestione/informazione del procedimento amministrativo in campo ambientale (fino al Green Public Procurement);
- Supporto alla progettazione e gestione di reti di monitoraggio e di strutture per reporting e valutazione dell'informazione ambientale (Agenzie);
- Schemi formativi e di aggiornamento permanente per tecnici pubblici;
- Strumenti di comunicazione ambientale per *target* differenziati ;
- Schemi interuniversitari per l'insegnamento e la sperimentazione relativi a Life Cycle Analysis (LCA), Integrated Product Policy (IPP), Green Public Procurement, ECOLABEL, ecc.

Coordinamento degli strumenti finanziari e creazione dello strumento di prossimità

La Comunicazione della Commissione europea sullo strumento di prossimità propone che il finanziamento dei programmi di prossimità si distingua 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

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 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 che entreranno nell'Unione nel 2004 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.

Già nell'immediato la politica di prossimità richiede una modifica degli strumenti comunitari per la cooperazione, in particolare per quanto riguarda il raccordo tra i diversi programmi. 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;
- i 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 intende 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”.

La Comunicazione riporta anche 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.

Sulla base dei programmi INTERREG e dei programmi PHARE-CBC (PHARE-Cross Border Cooperation), la Comunicazione della Commissione include 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 in ambito mediterraneo.

A questo proposito la Commissione intende modificare “gli 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”.

Il limite di questa proposta sta in primo luogo nel tracciare arbitrariamente una separazione tra le Regioni meridionali e le altre. Più in generale, l'enfasi posta sulla cooperazione transfrontaliera rischia di limitare i benefici che la cooperazione decentrata può 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. È tuttavia importante che la proposta di un nuovo strumento finanziario di prossimità superi tali limiti.

Nella definizione dei programmi di prossimità sarà poi rilevante, già nel periodo transitorio, che venga promosso lo sviluppo dei partenariati territoriali “spontanei” e, in generale, il decentramento politico-amministrativo, lo sviluppo locale e la valorizzazione del ruolo dei migranti.

Di particolare importanza sono anche gli strumenti finanziari di credito per lo sviluppo dei paesi confinanti. In questo campo esiste una netta differenziazione tra i paesi dei confini orientali, che beneficiano dell'attività della BERS, e i paesi dei confini meridionali, che non dispongono di una banca di sviluppo regionale.

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 di costo 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 vicende internazionali sottolineano la necessità di un forte segnale politico verso il mondo arabo/mediterraneo. Da qui l'importanza dell'obiettivo della Presidenza italiana di trasformare il FEMIP in una filiale autonoma della BEI dedicata al Mediterraneo.

Proposte politiche della Conferenza di Ancona

- Riconoscimento *politico* del concetto dei partenariati territoriali, quali forme fondamentali della politica di prossimità, e quindi del ruolo dei governi sub-nazionali e degli attori del territorio nella definizione e attuazione della politica di prossimità, esplicitandolo in modo chiaro nei documenti di *policy* e nei relativi strumenti e programmi. In particolare, i governi sub-nazionali accolgono con favore la proposta della Commissione di istituire uno strumento di prossimità e sono interessati a collaborare alla sua definizione operativa.
- Riconoscimento del ruolo dei governi sub-nazionali nella definizione della metodologia dei programmi di prossimità. Si tratterebbe, in altri termini, di estendere alla politica di prossimità dell'Unione europea il principio di sussidiarietà, permettendo ai governi sub-nazionali di trasmettere ai loro partner la propria esperienza nella gestione dei fondi europei e quindi nella definizione degli obiettivi di sviluppo, nel coordinamento con gli altri soggetti del territorio e con i livelli nazionali e comunitario, nella realizzazione degli interventi.
- I governi sub-nazionali dovrebbero partecipare all'elaborazione dei Regional/Country Strategy Papers in modo da poter coordinare le azioni di cooperazione dei partenariati territoriali con le politiche dei governi nazionali e rendere concretamente efficaci i programmi di prossimità. Questo potrebbe essere realizzato attraverso la costituzione, nell'ambito della politica e dei programmi di prossimità, di meccanismi di concertazione e coordinamento tematici e per aree geo-strategiche, in modo da ottimizzare le risorse, evitare sovrapposizioni e migliorare la resa delle azioni di cooperazione. A tale riguardo si può, ad esempio, fare

riferimento alla proposta di costituzione di un Segretariato dell'Adriatico per favorire il confronto e il coordinamento delle politiche e degli strumenti comunitari, bilaterali e multilaterali, offrendo una sede certa e continua di relazione e contatto ai diversi soggetti dell'area.

- I governi sub-nazionali potrebbero partecipare alle negoziazioni dei programmi nazionali con i governi centrali dei paesi vicini, proponendo e verificando la possibilità di integrare i programmi dei partenariati territoriali con le politiche per lo sviluppo e l'integrazione.
- I governi sub-nazionali si impegnano a coinvolgere i vari attori della società civile nella diffusione e crescita dei partenariati territoriali, secondo il principio della sussidiarietà orizzontale.
- I governi sub-nazionali dovrebbero svolgere un importante ruolo nella programmazione delle azioni di cooperazione realizzate attraverso i partenariati territoriali.
- I governi sub-nazionali dovrebbero disporre di informazione aggiornata e puntuale nelle aree di intervento, da parte delle delegazioni dell'UE, allo scopo di modulare le loro attività di cooperazione (numero e tipo di iniziative in atto in uno stesso territorio).
- Va inoltre considerata la necessità di coordinare o complementare i programmi di prossimità con i programmi di cooperazione orizzontali della Commissione europea già esistenti, come nel caso della linea relativa alla cooperazione con i paesi terzi sulle migrazioni, della linea relativa alla cooperazione decentrata, e delle diverse linee riguardanti la democrazia, i diritti umani, e relative in generale alla cooperazione tra i soggetti delle società civili.
- In questo quadro vanno inserite le proposte avanzate precedentemente a livello tematico ma con rilevanti intrecci e trasversalità, tali da renderle parte di piani di intervento integrati.
- Si accoglie con favore la proposta della Commissione di avviare nel 2004-2006 dei programmi di prossimità, di operare per migliorare il coordinamento tra i vari strumenti di cooperazione con gli Stati confinanti e l'indicazione preliminare di uno stanziamento di 955 meuro. Si rileva, però, la scarsità degli importi provenienti da CARDS e MEDA, che non faciliterà il coordinamento tra i diversi strumenti.
- Per quanto riguarda la proposta di istituire a partire dal 2007 un nuovo strumento finanziario di prossimità, si rileva la necessità di bilanciare la distribuzione geografica degli aiuti comunitari. In particolare, si auspica un forte incremento degli impegni finanziari europei verso i partner del Mediterraneo e dei Balcani, in modo da ridurre lo squilibrio rispetto ai nuovi paesi di adesione ed evitare la creazione di nuove divisioni ai confini dell'Unione. Si propone inoltre di rafforzare il ruolo nella politica di prossimità della cooperazione transnazionale delle Regioni, superando le attuali limitazioni geografiche e puntando a sostenere i partenariati territoriali già formati spontaneamente.
- Sulla base dei positivi risultati della fase iniziale di FEMIP, si sostiene la proposta della Presidenza italiana di trasformare il FEMIP in affiliata della BEI dedicata ai Paesi del Bacino Mediterraneo, e in prospettiva si ritiene necessaria l'istituzione della Banca per il Mediterraneo, in modo da rilanciare con forza il partenariato Euro-mediterraneo.
- Tutto ciò ha infine implicazioni di grande rilevanza per la politica degli Stati membri dell'UE, ove restano ancora da fare passi in avanti al fine di un maggiore coordinamento tra le sempre più numerose azioni di cooperazione delle regioni e la politica estera dei governi nazionali verso i paesi di prossimità, così come tra le diverse normative e strutture gestionali della cooperazione allo sviluppo.

