

OPPORTUNITÀ E LIMITI DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA IN ENPI

Andrea Stocchiero e Marta Piccarozzi

Paper presentato al workshop
**LA POLITICA DI VICINATO
QUALI OPPORTUNITA' PER L'ITALIA**

Roma, 26 Febbraio 2007

con il sostegno del
Ministero degli Affari Esteri

INDICE

Indice	2
1. Introduzione: le regioni in ENPI, questioni di principio	3
2. La componente di cooperazione transfrontaliera dell'ENPI: principi, funzionamento e caratteristiche principali	5
3. L'Italia nella componente di cooperazione transfrontaliera di ENPI: il caso del programma ENPI CBC Bacino Mediterraneo	15
4. Iniziative per la governance mediterranea multi-livello	24
ALLEGATO 1	29
Le raccomandazioni degli stakeholder della cooperazione transfrontaliera	29
ALLEGATO 2	31
Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT	31

Si ringraziano il Ministero degli Affari Esteri, la Regione Toscana, la Regione Lazio e la Regione Marche per la disponibilità e il sostegno. La responsabilità di quanto scritto è degli autori.

OPPORTUNITÀ E LIMITI DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA IN ENPI

Andrea Stocchiero e Marta Piccarozzi

1. INTRODUZIONE: LE REGIONI IN ENPI, QUESTIONI DI PRINCIPIO

Lo strumento ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) sancisce un importante punto di svolta nelle politiche europee di assistenza esterna introducendo il principio dei benefici comuni e della partecipazione delle autorità locali attraverso la componente della cooperazione transfrontaliera. Entrambi questi principi si fondano sul partenariato tra attori interni ed esterni all'Unione europea. Ma ancor di più, entrambi implicano il superamento dei confini tra esterno ed interno. E ciò è particolarmente evidente proprio nella cooperazione transfrontaliera. Il riconoscimento del ruolo delle autorità locali implica, inoltre, l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale anche nella politica di assistenza esterna e non solo nella politica interna di sviluppo regionale.

Il superamento del confine tra esterno e interno e il riconoscimento del ruolo delle autorità locali ha radici nel profondo cambiamento delle relazioni che da inter-nazionali sono diventate sempre più trans-nazionali¹. Il fenomeno della cosiddetta glocalizzazione² ha infatti comportato una revisione del ruolo degli Stati centrali, che non sono più gli unici attori delle relazioni e delle politiche internazionali. La crescente interdipendenza tra esterno ed interno, e la relativizzazione del confine³, coinvolge direttamente i territori e le relative autorità locali attraverso il commercio, gli investimenti, la mobilità delle persone (con particolare riferimento alle emigrazioni ed immigrazioni), i flussi di idee e conoscenze.

Di conseguenza, gli attori territoriali e le autorità locali sono sempre più attivi sullo scenario mondiale e operano all'interno dello Stato così come nelle relazioni transnazionali e dell'economia globale⁴. In particolare, le attività transnazionali e il dialogo politico avviato dalle autorità locali con controparti di altri paesi sono conosciute con il nome di paradiplomazia, un concetto che discende

¹ Ulrich Beck e Edgard Grande (2006), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci editore.

² "Over the last decade or so the relative dominance of the nation state as a scale level has changed to give way to new configurations in which both the local/regional and the transnational/global scale have risen to prominence. Global corporations, global financial movements and global politics play deciding roles in the structuring of daily life, while simultaneously more attention is paid to local and regional responses and restructuring processes. There is, in other words, a double movement of globalisation on the one hand and devolution, decentralisation or localisation on the other – glocalisation. This concept also suggests that the local/global interplay of contemporary capitalist restructuring processes should be thought of as a single, combined process with two inherently related, albeit contradictory, movements and as a process which involves a de facto recomposition of the articulation of the geographical scales of economic and social life", tratto da Swyngedouw E. (1992), "The Mammon Quest, Glocalisation, Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales", in Dunfor M. e G. Kafkalas (a cura di), *Cities and Regions in the New Europe, The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*, London, Belhaven Press.

³ "La relativizzazione del confine interno-esterno, di fronte alla quale la globalizzazione ci sta ponendo, sta tutta nell'accettazione che i problemi con cui essa chiama a confrontarsi nascono e producono effetti su una dimensione sopranazionale e in una dimensione subnazionale" da Vittorio Emanuele Parsi (1998), *Interesse nazionale e globalizzazione*, Jaca Book.

⁴ Aldecoa F., Keating M. (a cura di) (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass.

direttamente dalla interazione tra la glocalizzazione e il processo di decentramento politico ed amministrativo.

Negli ultimi anni si è osservata una convergenza crescente tra politica esterna ed interna nelle paradiplomazie delle autorità locali. Dapprima parallele, la cooperazione decentrata allo sviluppo (esterna all'Europa) e la cooperazione territoriale (interna all'Europa) si sono progressivamente integrate nell'area di vicinato e di pre-adesione, grazie soprattutto alle componenti di cooperazione transfrontaliera e transnazionale del programma Interreg. In un certo senso, a livello di autorità locali si sono anticipati il superamento del confine tra interno ed esterno e, quindi, l'interdipendenza tra le politiche europee di assistenza esterna e di sviluppo regionale.

La Commissione europea ha attribuito alle regioni e agli enti locali un'importanza crescente nella cooperazione, a partire dagli anni '90 con l'iniziativa Interreg, fino ai nuovi strumenti di assistenza esterna ENPI e IPA. Questi strumenti, assieme all'Obiettivo 3 della Politica di Coesione, riconoscono alle regioni un ruolo di primo piano nella realizzazione delle politiche comunitarie di cooperazione territoriale. Mentre l'Obiettivo 3 riserva questo ruolo alle regioni dell'Unione europea per lo sviluppo territoriale interno, ENPI e IPA, in quanto strumenti di assistenza esterna, lo estendono anche alle regioni dei paesi terzi attraverso la cooperazione transfrontaliera. ENPI rappresenta dunque una innovativa finestra di opportunità per le autorità locali nella politica di assistenza esterna e dà un grande impulso al ruolo politico delle regioni italiane nel Mediterraneo. Per la prima volta esse possono partecipare, attraverso la cooperazione transfrontaliera, alla *governance* multi-livello dello sviluppo territoriale nel Mediterraneo.

Come detto, questi strumenti rappresentano un punto di svolta nel percorso di convergenza tra politiche di sviluppo regionale ed assistenza esterna. In particolare, il Regolamento ENPI prevede che l'assistenza comunitaria possa essere utilizzata a beneficio comune degli Stati membri e dei Paesi partner, e questo trova una importante applicazione proprio con la cooperazione transfrontaliera e transregionale⁵. Il principio del beneficio comune viene infatti esteso alle regioni dei Paesi membri e partner, con un emendamento del Parlamento europeo⁶.

Il concetto di beneficio comune comporta il decadimento dell'obbligo di spesa dei fondi interni nell'Unione e dei fondi esterni al di fuori dei confini comunitari. Per la prima volta, attraverso ENPI (e IPA), un unico strumento sarà applicato a entrambi i lati dei confini esterni dell'Unione europea, a favore dei territori comunitari così come di quelli terzi. I fondi comunitari per lo sviluppo interno dell'Unione (provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) concorreranno così all'attuazione della cooperazione transfrontaliera con i paesi terzi.

A livello politico, il coinvolgimento attivo dei territori nei processi di programmazione, gestione e realizzazione dei programmi congiunti di cooperazione transfrontaliera potrebbe avere importanti effetti sui processi di decentramento e democratizzazione in molti paesi terzi, in particolare del Mediterraneo. Il ruolo chiave attribuito dalla Politica di Vicinato dell'Unione europea a regioni ed enti locali pone la questione della *governance* multi-livello, ossia del coordinamento tra i vari livelli di governo, con i paesi terzi⁷. Ora, per la prima volta, anche le regioni dei paesi terzi potranno partecipare al processo di programmazione della cooperazione transfrontaliera, secondo il principio di partenariato, che comporta un ruolo paritario tra attori coinvolti. L'assistenza comunitaria

⁵ “Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato”:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_310/l_31020061109it00010014.pdf, art. 1, par. 2.

⁶ “Emendamenti di compromesso 1-35 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato”:
[http://www2.europarl.eu.int/registre/commissions/afet/amendments/2006/371953/AFET_AM\(2006\)371953_IT.doc](http://www2.europarl.eu.int/registre/commissions/afet/amendments/2006/371953/AFET_AM(2006)371953_IT.doc), emendamento 7.

⁷ Il principio di partenariato nella politica regionale e di coesione è stato sancito con il “Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999”: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_210/l_2102006073it00250078.pdf, art. 8.

prevista dal Regolamento ENPI deve essere stabilita in un partenariato tra la Commissione e i beneficiari, che deve comprendere autorità nazionali, regionali e locali, partner economici e sociali, la società civile e altri organismi competenti⁸.

La capacità di partecipazione effettiva delle autorità territoriali dei Paesi terzi dipenderà tuttavia dai diversi sistemi costituzionali e istituzionali dei Paesi partner, dall'applicazione del principio di partenariato e dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale. La *governance* multi-livello, alla base della cooperazione transfrontaliera, sarà a geometria variabile, date le diverse istituzioni politiche ed amministrative esistenti nei paesi coinvolti. Ciò significa che vi saranno relazioni asimmetriche all'interno di uno stesso programma congiunto.

Per superare queste asimmetrie e costruire un reale partenariato si dovrà procedere nella definizione di meccanismi trasparenti e aperti di partecipazione dei diversi attori, assicurando in questo modo anche il principio di *ownership*. Risulta allora necessario prevedere spazi istituzionalizzati per un dialogo politico multi-livello continuo tra autorità nazionali, regionali e locali, che garantiscano la più ampia partecipazione possibile di attori, per superare conflitti, trovare soluzioni condivise, promuovere opportunità di sviluppo comuni, distribuire costi e benefici, integrare la cooperazione territoriale nelle strategie di sviluppo locale e viceversa. Allo stesso modo sarà essenziale assicurare una buona *governance* a tutti i livelli, e innanzitutto qualità ed efficienza nel settore pubblico, capacità di spesa e di rendicontazione trasparente, come indicato nella Politica di Coesione⁹.

La Commissione europea è impegnata nel miglioramento della *governance* nei paesi terzi. I piani d'azione e i documenti di strategia paese negoziati tra la Commissione europea e i paesi terzi prevedono infatti nuovi impegni per sostenere riforme politiche in questo senso, allo scopo di contribuire anche alla riuscita dei programmi di cooperazione transfrontaliera.

In questo contesto, il documento presenta il funzionamento della cooperazione transfrontaliera in ENPI e le opportunità che si aprono per gli *stakeholder* italiani. Segue una riflessione sugli elementi di debolezza di questa componente, con particolare riferimento al caso Mediterraneo e alle possibili iniziative di rafforzamento del partenariato. Infine si concluderà con delle osservazioni sulla importanza e necessità di avviare iniziative di carattere politico per sostenere la *governance* multi-livello, non solo per esigenze di efficacia ed efficienza, ma soprattutto di contributo alla democrazia e allo sviluppo sostenibile.

2. LA COMPONENTE DI COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA DELL'ENPI: PRINCIPI, FUNZIONAMENTO E CARATTERISTICHE PRINCIPALI

Dal 1998 fino ad oggi, la cooperazione territoriale tra autorità locali dell'Unione europea e del Mediterraneo è stata attuata prevalentemente¹⁰ attraverso il Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) Interreg¹¹, nel quadro della politica interna di sviluppo regionale. Il coinvolgimento dei Paesi

⁸ "Regolamento (CE) n. 1638/2006", *op. cit.*, art. 4, par. 2.

⁹ "Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702/CE)":

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021it00110032.pdf, (16).

¹⁰ Sebbene con limitate risorse finanziarie, anche l'assistenza esterna della Commissione europea ha sviluppato programmi di cooperazione decentrata. Nel quadro del programma di assistenza esterna MEDA, nel 1992 è stato lanciato Med-Urbs, un programma di cooperazione decentrata tra autorità locali dell'Unione europea e del Mediterraneo, sospeso nel 1995 a causa di irregolarità finanziarie. Med-Urbs è stato sostituito nel 2003 da Med'Act e nel 2005 da Med Pact.

¹¹ La terza fase di Interreg (2000-2006) è stata suddivisa in tre componenti: la cooperazione transfrontaliera (Interreg III A), tra regioni con una frontiera in comune; la cooperazione transnazionale (Interreg III B), tra regioni appartenenti a una specifica area geografica; la cooperazione interregionale (Interreg III C), tra tutte le regioni dell'Unione europea.

terzi era considerato quindi importante ma in funzione dello sviluppo delle regioni comunitarie. Interreg promuoveva la coesione economica e sociale interna, anche se era aperto alla partecipazione di autorità regionali e locali di Paesi terzi. Interreg, secondo il principio di partenariato alla base dei Fondi Strutturali, prevedeva la partecipazione congiunta di tutti i partner alla progettazione, gestione e realizzazione dei programmi, compresa quella dei Paesi terzi¹². Tuttavia, la partecipazione effettiva di partner esterni ha incontrato grandi difficoltà di tipo finanziario e procedurale ed è stata nei fatti molto limitata¹³.

Tra il 2004 e il 2006, con la fase di transizione della Politica Europea di Vicinato, sono stati previsti meccanismi di coordinamento tra la cooperazione territoriale di Interreg e i programmi dell'assistenza esterna come Meda e Cards, e la partecipazione dei Paesi terzi alla pianificazione, gestione e valutazione delle iniziative è stata, almeno sulla carta, rafforzata¹⁴. A partire dal 2004, sono stati introdotti i Programmi di Vicinato, da elaborare sull'esperienza passata di Interreg. I nuovi programmi hanno previsto la partecipazione congiunta alla progettazione di tutti i paesi partner, dell'Unione europea e dei Paesi terzi, e hanno riguardato tutte o alcune delle quattro priorità della Politica di Vicinato:

- Promuovere lo sviluppo sostenibile economico e sociale nelle aree di frontiera;
- Lavorare insieme per le sfide comuni, in settori come l'ambiente, la salute pubblica, la prevenzione e lotta al crimine organizzato;
- Assicurare confini efficienti e sicuri;
- Promuovere azioni locali del tipo *people-to-people*, di collegamento tra popoli¹⁵.

Il coordinamento tra Interreg e Tacis e Cards è stato regolato da specifiche linee guida della Commissione europea mentre quello tra Interreg e Meda è stato di tipo *ad hoc*. La Commissione ha infatti deciso di legare il finanziamento Meda ai programmi Interreg senza procedere all'elaborazione di nuovi Programmi di Vicinato¹⁶. I programmi della cooperazione transfrontaliera (Spagna/Marocco e Gibilterra/Marocco) e della cooperazione transnazionale (Archimed, Medocc, Cadses) che riguardavano i Paesi della sponda sud del Mediterraneo non sono stati modificati e non hanno recepito i nuovi contenuti della Politica di Vicinato, impedendo di fatto la partecipazione dei Paesi del Mediterraneo del Sud alla fase di progettazione.

La partecipazione dei Paesi partner alla cooperazione territoriale nel quadro del Meda Neighbourhood Programme è stata incoraggiata dalla Commissione europea con uno stanziamento

¹² La partecipazione di partner dei Paesi terzi in Interreg è sancita dalla Comunicazione della Commissione europea agli Stati membri 28 aprile 2000: "Comunicazione che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario - Interreg III". Disponibile alla pagina: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2000/c_143/c_14320000523it00060029.pdf.

¹³ Le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) possono finanziare solamente interventi interni all'Unione. Di conseguenza, la partecipazione di partner di Paesi terzi a progetti Interreg ha richiesto auto-finanziamenti, finanziamenti di programmi dell'assistenza esterna o, nella maggioranza dei casi, finanziamenti da parte dei partner europei. Da un punto di vista delle procedure, le strutture comuni di gestione e realizzazione dei programmi Interreg non hanno di fatto coinvolto partner di Paesi terzi.

¹⁴ Commissione europea (2003), "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità", COM(2003) 393 definitivo. Disponibile alla pagina http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0393it01.pdf.

¹⁵ Commissione europea (2003), "Guidance Note Concerning the Preparation of Neighbourhood Programmes at the External Borders of Member States and Accession Countries": http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/doc/pdf/neighbour_guidance.pdf.

¹⁶ Commissione europea (2004), "Politica europea di prossimità. Documento di strategia", COM(2004) 373 definitivo. Disponibile alla pagina: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0373it01.pdf. In questo documento la Commissione motiva questa scelta con la bassa capacità di assorbimento dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, con l'esistenza di un bacino marittimo che non può essere considerato come un confine, con l'incipiente processo di decentramento e con la mancanza di esperienza nella gestione di programmi transfrontalieri e transnazionali.

di 7 milioni di euro¹⁷. La partecipazione dei Paesi Meda si è rivelata tuttavia limitata, a causa delle difficoltà dei meccanismi e dell'incapacità di alcune istituzioni di mobilitare le risorse previste.

I Paesi dell'area Tacis avevano invece già sperimentato sin dal 1996 un programma apposito di cooperazione transfrontaliera, il Tacis CBC (Cross Border Cooperation). Nella fase di transizione i Paesi Tacis hanno potuto partecipare pienamente alla fase di programmazione, sulla base dell'esperienza acquisita nel corso degli otto anni precedenti, cosa che non è potuta avvenire per i Paesi Meda.

La Politica di Vicinato lanciata nel 2003 dalla Commissione europea¹⁸ ha aperto la strada a nuove relazioni tra l'UE e i suoi vicini. La strategia è quella di una cooperazione rinforzata, una progressiva integrazione al mercato comune europeo e un approccio differenziato per paese, con l'obiettivo di creare una zona di pace e di amichevole vicinato intorno all'Unione europea. Per il raggiungimento di questo obiettivo, la Commissione europea ha riconosciuto un ruolo strategico e innovativo alla cooperazione transfrontaliera, alla quale si applica il principio di partenariato. La componente transfrontaliera dell'ENPI, il nuovo strumento finanziario unitario di assistenza esterna per i Paesi terzi del Mediterraneo (finora coinvolti nel Programma Meda) e dell'Europa Orientale e del Caucaso meridionale (destinatari sino ad ora del Programma Tacis)¹⁹, contribuirà dunque a uno sviluppo sostenibile e durevole tra regioni vicine e ad una integrazione territoriale armoniosa nella Comunità e con i Paesi partner, combinando gli obiettivi della politica esterna con quelli della coesione economica e sociale²⁰. Per la prima volta, i fondi comunitari per lo sviluppo interno dell'Unione (provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e i fondi ENPI concorreranno all'attuazione unitaria della cooperazione transfrontaliera, a beneficio comune degli Stati membri e dei Paesi terzi.

I programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati da ENPI, nelle intenzioni della Commissione europea, contribuiranno al rafforzamento degli scambi della società civile e alla costruzione di ponti tra diversi attori come sindacati, autorità regionali e locali, personale sanitario, ONG e associazioni culturali. La Commissione europea sostiene addirittura che i nuovi programmi di cooperazione transfrontaliera finanziati da ENPI offriranno per la prima volta l'effettiva possibilità di promuovere la cooperazione *grass-root* tra autorità regionali e locali di tutte le sponde dei mari considerati e di affrontare questioni di interesse comune come l'ambiente, i trasporti e le comunicazioni, la sicurezza marittima, l'ambiente marino, lo sviluppo economico regionale, il turismo e gli scambi socio-culturali²¹.

I principi applicati sono quelli della cooperazione territoriale dei Fondi Strutturali ovvero la programmazione pluriennale, il partenariato e il co-finanziamento. Il principio di partenariato dovrebbe assicurare l'adozione di un approccio partecipativo e *bottom-up* in tutte le fasi della cooperazione transfrontaliera di ENPI, e quindi il coinvolgimento di tutti gli attori nella progettazione, gestione e realizzazione dei programmi.

¹⁷ "Meda Neighbourhood Programme. Strategy Paper and Indicative Programme for countries under the Euro-Mediterranean Partnership", p. 26.

¹⁸ Commissione europea (2003), "Comunicazione su Europa ampliata — Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali", COM(2003) 104 definitivo. Disponibile alla pagina:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0104it01.pdf.

¹⁹ I Paesi terzi considerati da ENPI sono: Algeria, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Israele, Giordania, Libano, Libia, Moldavia, Marocco, Autorità palestinese della Cisgiordania e di Gaza, Federazione russa, Siria, Tunisia e Ucraina.

²⁰ "Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato". Disponibile alla pagina:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_310/l_31020061109it00010014.pdf.

²¹ Commissione europea (2006), "Comunicazione sullo sviluppo della politica europea di vicinato", COM(2006)726 definitivo. Disponibile alla pagina:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006_0726it01.pdf.

La componente transfrontaliera di ENPI finanzia programmi di regioni degli Stati membri e di Stati partner con un confine in comune. I Programmi congiunti da realizzare nel quadro della cooperazione transfrontaliera di ENPI riguardano le seguenti regioni di confine:

- unità territoriali di livello NUTS²² III (Province italiane) situate lungo le frontiere terrestri dell'Unione europea;
- unità territoriali di livello NUTS III situate lungo rotte marittime di rilievo e separate da non più di 150 Km²³;
- regioni marittime di livello NUTS II (Regioni italiane) appartenenti a un bacino marittimo comune²⁴.

I confini marittimi hanno ottenuto un primo importante riconoscimento dovuto soprattutto alle pressioni delle Regioni euro-mediterranee e delle associazioni di regioni organizzate a livello europeo come la Conferenza delle regioni periferiche e marittime (CRPM). I programmi di bacino beneficeranno dell'esperienza dei programmi di cooperazione transnazionale Interreg III come Medocc, Archimed e Cadces.

Il documento di strategia della Commissione europea, valido per il periodo 2007-2013, stabilisce le modalità di applicazione dei Programmi congiunti e, in particolare, i criteri e le procedure per lo stanziamento dei fondi, il tasso di cofinanziamento, la messa a punto dei programmi congiunti, la selezione dei progetti congiunti, la gestione tecnica e finanziaria dell'assistenza, il controllo e l'audit finanziario, il monitoraggio e la valutazione, la visibilità e la pubblicità²⁵. Il documento di strategia prevede anche l'eventuale associazione ai programmi congiunti di una o più regioni limitrofe²⁶. La componente di cooperazione transfrontaliera di ENPI si concentrerà sulla promozione dello sviluppo sostenibile economico, sociale e ambientale nelle regioni di confine e sullo sviluppo territoriale integrato delle regioni transfrontaliere²⁷.

Contrariamente a quanto avvenuto durante il periodo di transizione, la cooperazione transfrontaliera dell'ENPI sarà gestita secondo procedure identiche per tutti i Paesi coinvolti, membri o terzi. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale continuerà a finanziare la partecipazione dei territori membri dell'Unione europea. Ciascun programma transfrontaliero sarà gestito da un'Autorità di Gestione Congiunta (JMA), generalmente, ma non necessariamente, un ente pubblico situato in uno Stato membro. L'Autorità di Gestione Congiunta si occuperà della gestione e realizzazione del programma congiunto e sarà nominata da tutti i Paesi coinvolti nel programma. L'Autorità di Gestione avrà anche la funzione di Autorità di Pagamento e sarà assistita da un Segretariato Tecnico

²² Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) è una classificazione delle unità territoriali elaborata dall'Unione europea a fini statistici. Le regioni sono classificate in ordine di grandezza decrescente da NUTS I a NUTS IV. Per l'Italia, il livello NUTS II corrisponde alle regioni mentre il livello NUTS III alle province. La classificazione NUTS è specificata nel Regolamento (EC) n. 1059/2003. Per i Paesi terzi, in assenza di una simile classificazione, saranno eleggibili le unità territoriali maggiormente corrispondenti alle definizioni NUTS.

²³ La lista dei territori ammissibili situati lungo rotte marittime di rilievo è elaborata dalla Commissione europea nei documenti di strategia in base alla distanza e ad altri criteri geografici ed economici.

²⁴ "Regolamento (EC) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006", op. cit.

²⁵ Commissione europea, "European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, final 2006". Su Internet è disponibile una sintesi del documento: http://ec.europa.eu/europeaid/projects/enpi_cross_border/documents/summary_of_strategy_paper_en.pdf.

²⁶ Nel documento di strategia è stabilito che per i programmi di cooperazione terrestre e marittima riguardanti territori NUTS III, è possibile associare territori limitrofi dopo consultazione con tutti i partner, includendoli nel programma. I territori associati potranno ricevere finanziamenti dal budget di programma nella misura in cui questo sarà previsto nei programmi stessi. Per le regioni NUTS III (programmi di bacino), si possono associare territori limitrofi includendoli nel programma. Queste aree associate potranno ricevere fino a un massimo del 20% del budget del programma, dietro accordo di tutti i partner e della Commissione europea. Nel caso del programma Baltico, che sarà integrato con quello corrispondente finanziato dall'obiettivo 3 dei Fondi Strutturali, la componente ENPI finanzia principalmente gli unici due paesi terzi, Russia e Bielorussia. Nel caso del Programma Mediterraneo, la Turchia potrà essere associata, attingendo ai fondi IPA.

²⁷ "Regolamento (EC) n. 1638/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 2006", op. cit., art. 2.2 (u).

Congiunto (JTS) e da uno Steering Committee. Lo Steering Committee sarà composto da un rappresentante per Paese partner ed eventualmente, in ugual numero per Paese, da membri associati (in particolare rappresentanti regionali) a cui può essere concesso il diritto di voto. Questo Comitato ha la regia del Programma Congiunto e, in particolare, approva il programma di lavoro dell’Autorità di Gestione, stabilisce i criteri di selezione dei progetti e nomina i membri dei comitati di selezione, ha funzioni di controllo amministrativo e finanziario sull’Autorità di Gestione²⁸.

I Programmi CBC saranno finanziati per il 50% dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e per il restante 50% da ENPI. La distinzione tra fondi esterni e interni che ha operato durante la fase di transizione non è più in essere e le risorse potranno essere spese indistintamente sul territorio degli Stati membri o in quello degli Stati terzi. L’Autorità di Gestione potrà richiedere alla Commissione europea un anticipo fino a un massimo dell’80% del contributo annuale comunitario al Programma, così da facilitare la realizzazione delle attività previste nell’anno finanziario. Il cofinanziamento dei paesi e organizzazioni partner deve raggiungere un minimo del 10%. Come nel caso dei Fondi Strutturali, sarà applicata la regola del disimpegno automatico delle somme non spese allo scadere del quarto anno dalla data di impegno²⁹. Per poter partecipare ai Programmi Congiunti, i Paesi terzi dovranno preliminarmente firmare con la Commissione europea un apposito Accordo Finanziario. La firma dovrà avvenire entro la fine dell’anno successivo a quello di approvazione del Programma. Teoricamente, nel caso in cui nessuno degli Stati terzi coinvolti in un Programma dovesse firmare l’Accordo Finanziario nei termini stabiliti, la componente ENPI non sarebbe attivata e il Programma sarebbe limitato geograficamente ai Paesi membri, sostenuti dal solo FESR³⁰.

Il Documento di Strategia per la Cooperazione Transfrontaliera di ENPI, che comprende il Programma Indicativo per il 2007-2013, prevede i seguenti Programmi congiunti, con relativi impegni di spesa (in milioni di Euro)³¹:

Programmi su confini terrestri	Importo in M€
Nord/Russia	28,241
Carelia/Russia	23,203
Finlandia del Sud-Est/Russia	36,185
Estonia/Lettonia/Russia	47,775
Lettonia/Lituania/Bielorussia	41,737
Lituania/Polonia/Russia	132,130
Polonia/Bielorussia/Ucraina	186,201
Ungheria/Slovacchia/Ucraina/Romania	68,638
Romania/Moldavia/Ucraina	126,718

²⁸ Commissione europea, “Implementing rules of the CBC Programmes financed within the framework of the legal basis ENPI” (draft). Disponibile a pagina:

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/enpi_cross_border/documents/cbc_implementing_rules_draft_020506_en.pdf

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Commissione europea, “European Neighbourhood & Partnership Instrument”., op. cit.

Programmi marittimi	Importo in ME
Spagna/Marocco del Nord	156,732
Spagna/Marocco del Sud	32,162
Italia/Tunisia	25,191
Programmi di Bacino marittimo	
Mar Nero	17,306
Mediterraneo	173,607
Mar Baltico (contributo ENPI al programma integrato Mar Baltico)	22,608
TOTALE	1.118,434

I Programmi CBC saranno preparati dai paesi partner e approvati dalla Commissione europea, e avranno una durata di 7 anni (2007-2013). Tenderanno al raggiungimento dei quattro obiettivi chiave stabiliti nella Comunicazione della Commissione europea del 2003 sul nuovo Strumento di Prossimità³²:

- Sviluppo economico e sociale;
- Sfide comuni;
- Confini efficienti e sicuri;
- Cooperazione tra popoli (contatti tra organizzazioni della società civile).

I Programmi comprenderanno una specifica serie di priorità e di misure che rifletteranno le specificità delle aree prese in considerazione. Dovranno essere assicurate coerenza e complementarità tra i Programmi CBC e i Piani di Azione nazionali della Politica Europea di Vicinato³³ (le quattro *Road Map* nel caso della Russia³⁴). I programmi saranno formulati sulla base di linee guida elaborate dalla Commissione europea ed attualmente in via di preparazione³⁵.

Ciascun programma conterrà una definizione di attori eleggibili regionali e locali, cercando di garantire la massima partecipazione. Tuttavia, la Commissione raccomanda che sia data priorità alle autorità regionali e locali, alla società civile e alle ONG, alle camere di commercio, alla comunità accademica e del mondo dell'istruzione. La partecipazione delle autorità nazionali sarà indispensabile nello sviluppo di tutte le fasi dei programmi e, laddove necessario, nella loro realizzazione³⁶.

La cooperazione territoriale nell'Unione europea continuerà nel quadro della Politica di Coesione, finanziata dall'Obiettivo 3 dei Fondi Strutturali, dedicato all'integrazione armoniosa e bilanciata dell'Unione, coinvolgendo anche territori di Paesi vicini e candidati³⁷. Dove pertinente (come nel

³² Commissione europea (2003), "Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità" COM(2003) 393 definitivo, op cit.

³³ Commissione europea, "European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, final 2006", op. cit.

³⁴ Durante il Vertice di San Pietroburgo del maggio 2003, Unione europea e Russia hanno concordato l'istituzione di quattro Spazi Comuni (spazio economico comune; spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia; spazio di cooperazione nel campo della sicurezza esterna; spazio di ricerca e istruzione, compresi aspetti culturali) e relative Road Maps.

³⁵ Commissione europea, "The European Neighbourhood and Partnership Instrument Crossborder Cooperation. How to prepare programmes", bozza maggio 2006. Disponibile alla pagina: http://ec.europa.eu/europeaid/projects/enpi_cross_border/documents/cbc_programming_guidelines_final_avril2006_en.pdf.

³⁶ Commissione europea, "European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, final 2006", op. cit.

³⁷ "Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n.

caso del Mar Baltico e del Mar Mediterraneo), sarà richiesta una complementarietà (coordinamento o addirittura integrazione) tra programmi di cooperazione territoriale interni (politica di coesione) ed esterni (ENPI CBC)³⁸.

La cooperazione territoriale europea (obiettivo 3) seguirà l'approccio di Interreg e sarà attuata secondo tre linee di azione: la cooperazione transfrontaliera, la cooperazione transnazionale e la cooperazione interregionale all'interno dell'Unione europea³⁹. Come per tutte le attività finanziate dalla politica di coesione economica e sociale, il terzo obiettivo funzionerà secondo il principio di partenariato: tutti gli attori parteciperanno in maniera congiunta alla preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi operativi⁴⁰.

Sulla base degli orientamenti strategici comunitari per la politica di coesione⁴¹, che stabiliscono il quadro generale di intervento dei Fondi, gli Stati membri elaborano un Quadro Strategico Nazionale⁴² (QSN, (in sostituzione del Piano di sviluppo e Quadro Comunitario di Sostegno), in consultazione con i partner rilevanti. Il QSN rappresenta il quadro di riferimento sulla base del quale saranno programmati gli interventi dei fondi strutturali, per l'obiettivo 1, 2 e, facoltativamente, l'obiettivo 3. Contiene tra l'altro la strategia scelta e le priorità tematiche e territoriali, la lista dei programmi operativi per gli obiettivi 1 e 2, l'allocatione indicativa annuale per ciascun Fondo. Per ogni Fondo, lo Stato membro o l'autorità designata dallo Stato membro prepara e invia all'approvazione della Commissione un programma operativo di attività redatto in collaborazione con gli attori rilevanti. Ciascun programma operativo copre un periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013⁴³. Un programma operativo può riguardare solo uno dei tre obiettivi della politica di coesione, salvo ove diversamente convenuto tra la Commissione e lo Stato membro.

Per quanto riguarda l'Italia, sono in preparazione i seguenti Programmi Operativi per la cooperazione territoriale europea⁴⁴:

1260/1999", consultabile alla pagina: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_210/l_21020060731it00250078.pdf.

³⁸ Commissione europea, "European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, final 2006", op. cit.

³⁹ "Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006" op. cit.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ "Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione" (2006/702/CE), disponibile alla pagina:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021it00110032.pdf.

⁴² Per l'Italia: "Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013", scaricabile alla pagina:

http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/QSN/docs/QSN_22.12.06.pdf.

⁴³ Un programma operativo può riguardare solo uno dei tre obiettivi della politica di coesione, salvo ove diversamente convenuto tra la Commissione e lo Stato membro.

⁴⁴ "Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013", op. cit., p. 159.

	Importi in euro a prezzi 2004 indicizzati del 2% per anno⁴⁵
Transfrontaliera	
Po Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	87.419.616
Po Italia-Francia frontiera marittima	94.928.391
Po Italia-Svizzera	68.811.858
Po Italia-Austria	37.684.265
Po Italia-Grecia	57.538.575
Po Italia-Malta	19.106.204
Po Italia-Slovenia	92.430.163
ENPI-CBC	
Po ENPI-CBC Italia-Tunisia	12.595.744
Po ENPI-CBC Bacino Mediterraneo	48.987.222
IPA-CBC	
Po IPA-CBC-Adriatico	117.145.966
Transnazionale	
Po Spazio Alpino	36.148.288
Po Europa Centrale	32.946.071
Po Europa Sudorientale	43.050.642
Po Mediterraneo	97.660.512
TOTALE	846.453.517

I Programmi operativi di cooperazione territoriale europea dovrebbero essere realizzati in un ambito di forte coerenza e integrazione con le politiche comunitarie di prossimità e allargamento che riguardano le frontiere esterne⁴⁶.

Le priorità tematiche della cooperazione territoriale europea sono definite nelle agende di Lisbona e Göteborg (promozione della crescita, creazione di impiego, incremento della competitività e sviluppo sostenibile) e varieranno a seconda della componente geografica. Così, la cooperazione transfrontaliera sarà dedicata a soluzioni congiunte di problemi comuni (come lo sviluppo urbano, rurale o costiero, lo sviluppo dei relazioni economiche e creazione di reti tra piccole e medie imprese⁴⁷), la cooperazione transnazionale si rivolgerà piuttosto a priorità di carattere transnazionale (come la ricerca e lo sviluppo tecnologico, l'ambiente, la prevenzione di rischi, la sicurezza marittima e la gestione integrata dei confini).

L'ampiezza geografica degli interventi transfrontalieri e transnazionali finanziati dall'Obiettivo 3 continuerà a riguardare le unità territoriali della Comunità di livello NUTS II di frontiera e quelle di livello NUTS III situate lungo le frontiere terrestri interne e talune frontiere terrestri esterne, nonché tutte le unità di livello NUTS III situate lungo le frontiere marittime separate, in via di principio, da un massimo di 150 chilometri⁴⁸. La cooperazione interregionale coinvolgerà invece tutto il territorio comunitario.

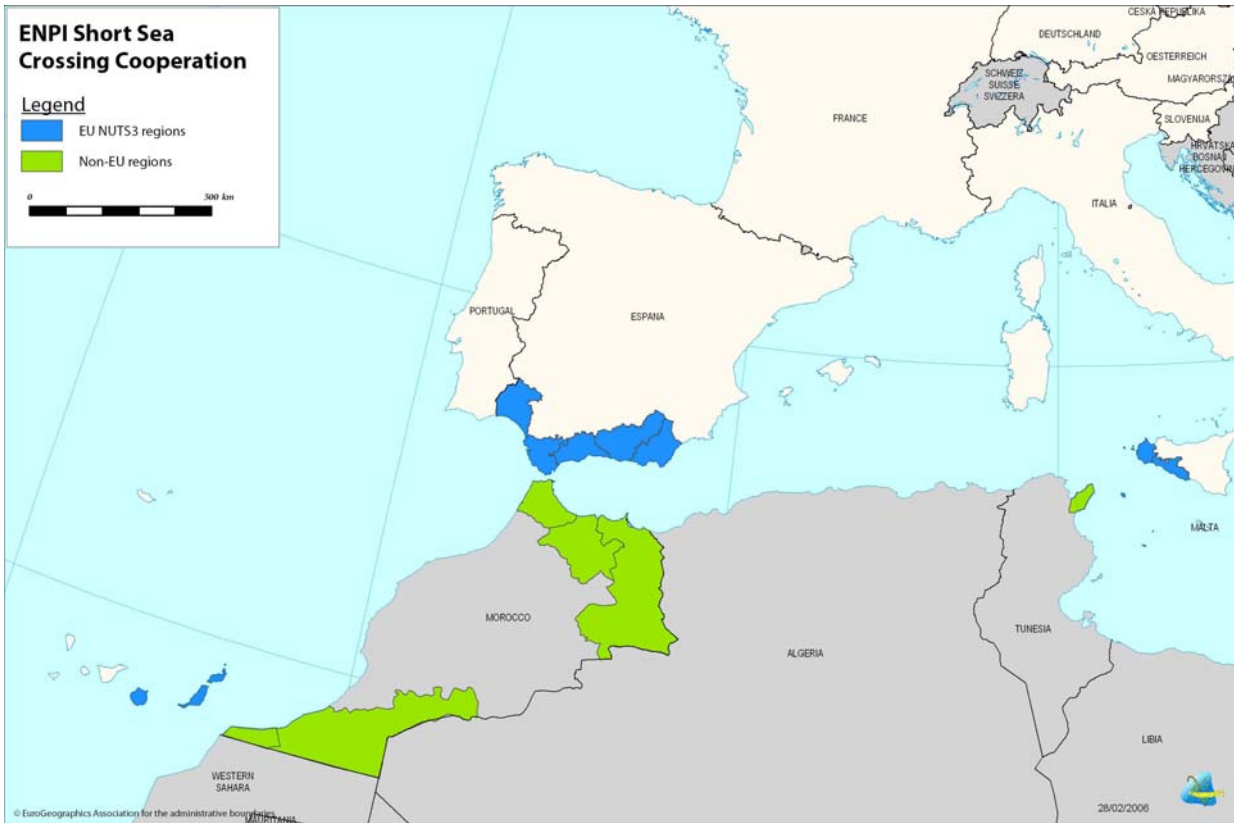
⁴⁵ Ibidem, p. 166.

⁴⁶ Ibidem, p. 200.

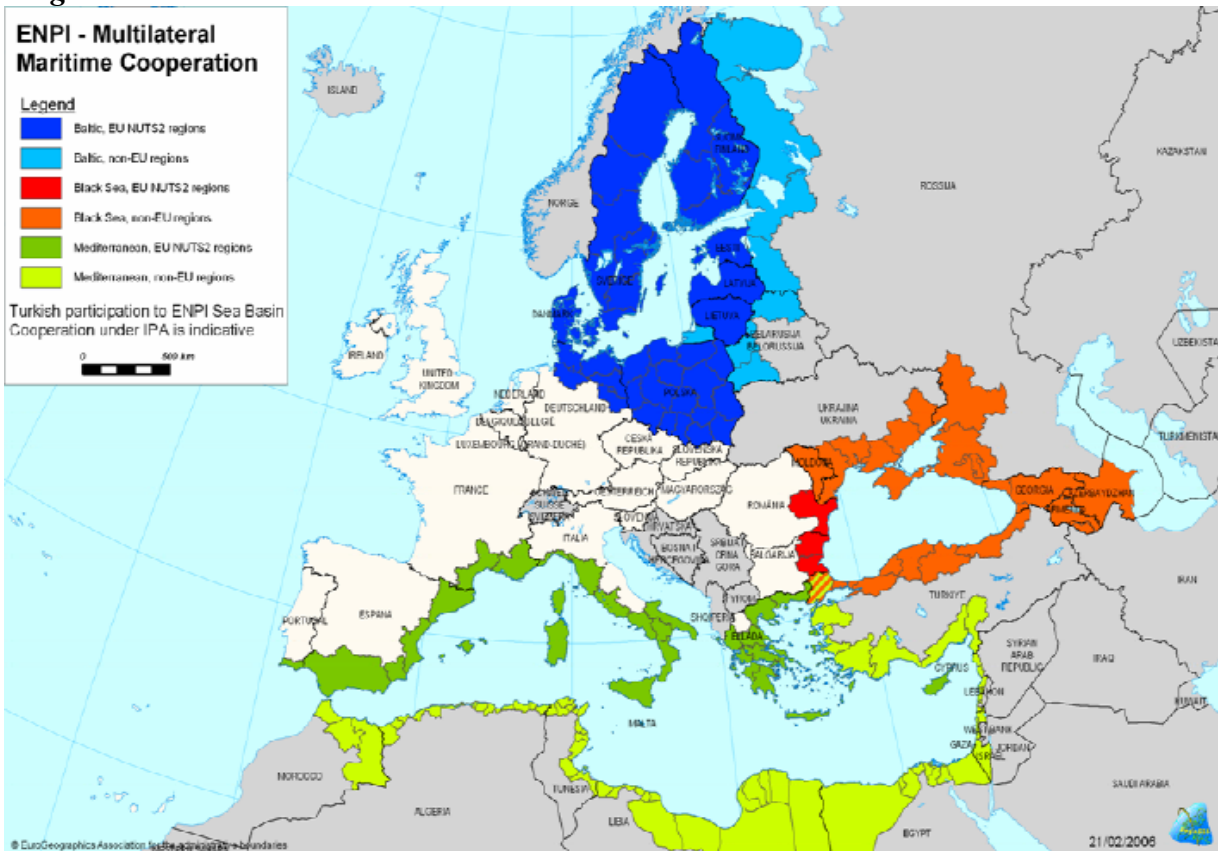
⁴⁷ "Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999", disponibile alla pagina: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080\(2006\)_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080(2006)_it.pdf).

⁴⁸ L'elenco completo delle aree eleggibili è contenuto nella "Decisione della Commissione del 31 ottobre 2006 che stabilisce l'elenco delle regioni e delle zone ammissibili ad un finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale nel quadro degli aspetti transfrontalieri e transnazionali dell'obiettivo 'cooperazione territoriale europea' per il periodo 2007-2013 [notificata con il numero C(2006) 5144] (2006/769/CE)", disponibile alla pagina: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_312/l_31220061111it00470058.pdf.

Regioni eleggibili per la cooperazione transfrontaliera di ENPI (frontiere marittime)



Programmi di Bacino



Rispetto ad Interreg, l'Obiettivo 3 permetterà alle regioni esterne alla Comunità di ricevere finanziamenti parziali di attività svolte esclusivamente sul loro territorio, fino a un massimo del 10% del contributo del FESR al relativo Programma Operativo e purché ne beneficino anche le regioni degli Stati membri coinvolti.

L'allocazione finanziaria a valere sui fondi FESR per la cooperazione transfrontaliera europea è la seguente (in euro):

	Tutti gli Stati membri ⁴⁹	Italia ⁵⁰
Cooperazione transfrontaliera	4.803.965.247	555.833.802
di cui contributo alla coop. transfrontaliera di ENPI	451.485.000	54.402.000
di cui contributo alla coop. transfrontaliera di IPA	228.214.000	103.486.000

Come già evidenziato sopra, l'Italia parteciperà a due programmi operativi di cooperazione transfrontaliera di ENPI, il programma Italia-Tunisia e il programma Bacino Mediterraneo.

Le risorse finanziarie corrisposte attraverso il contributo FESR attribuibile all'Italia per il programma Italia-Tunisia ammontano a 12.595.744 euro (prezzi 2004 indicizzati del 2% l'anno) mentre le risorse per il programma di Bacino ammontano a 48.987.222 euro. Queste risorse confluiranno in un *basket* unico che verrà impegnato sui progetti che saranno presentati nelle *call for proposals* e/o attraverso nuove modalità di programmazione negoziata come i progetti strutturanti o strategici. L'accesso a queste risorse dipenderà dalla capacità dei diversi sistemi regionali, nazionali e transnazionali di elaborare proposte comuni.

I programmi di cooperazione transfrontaliera in ENPI aprono quindi una finestra di opportunità innovativa per un gran numero di attori dei territori italiani coinvolti. Un ruolo chiave è riservato naturalmente alle autorità locali (regioni, province e comuni), che saranno le protagoniste di molte iniziative e considerate come centri di aggregazione di altre tipologie di attori territoriali.

La partecipazione delle autorità nazionali è sempre auspicata, in vista di creare complementarità e coordinamento tra processi di sviluppo a livello locale e nazionale.

A seconda delle quattro priorità della cooperazione transfrontaliera di ENPI, le tipologie di soggetti chiamati a concorrere alla realizzazione delle attività sono differenti.

- *Priorità 1* (sviluppo socio-economico)

Per le iniziative di sviluppo socio-economico, è fondamentale il coinvolgimento delle imprese, in particolare delle PMI, e delle organizzazioni della società civile. Per accompagnare e rafforzare i processi di sviluppo, è molto importante sostenere l'innovazione e quindi assicurare la partecipazione di università e centri di ricerca. Alle iniziative che ricadono in questo ambito potranno partecipare inoltre attori di natura economica come gli istituti di credito o centri servizi.

- *Priorità 2* (sfide comuni)

Nell'ambito di questo obiettivo si potranno sviluppare iniziative di conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale e sarà richiesta la partecipazione di attori diversi, tra i quali in primo luogo agenzie ambientali e di conservazione del patrimonio come le sovrintendenze ai beni archeologici. Saranno coinvolte anche scuole dell'arte, conservatori, musei, biblioteche,

⁴⁹ "Decisione della Commissione del 4 agosto 2006 che fissa una ripartizione indicativa per Stato membro degli stanziamenti di impegno a titolo dell'obiettivo 'Cooperazione territoriale europea' per il periodo 2007-2013 [notificata con il numero C(2006) 3473]":

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_247/l_24720060909it00260029.pdf. Le cifre non comprendono lo 0.25% di assistenza tecnica e sono espresse in prezzi 2004, da indicizzare in ragione del 2% all'anno.

⁵⁰ Ibidem.

associazioni culturali, dipartimenti universitari e scuole, che hanno l'importante funzione di educare al rispetto dei beni comuni. Avranno spazio in questo settore di intervento anche gli operatori economici e le associazioni della società civile.

- *Priorità 3 (frontiere)*

La terza priorità mira a rendere sicure ed efficienti le frontiere comuni, assicurando una regolare circolazione di persone, merci e capitali. Un ruolo fondamentale è riservato in questo ambito alle associazioni di migranti, che costituiscono un ponte tra paese d'origine e paese di arrivo. Sarà coinvolta anche la società civile, in particolare le associazioni delle comunità locali, e i centri di accoglienza per i migranti, nonché tutti i servizi relativi al loro inserimento socio-lavorativo nel contesto di arrivo. Potranno partecipare alle iniziative legate alle frontiere anche altri attori come autorità portuali e doganali, istituzioni bancarie e finanziarie, enti di certificazione e centri sanitari.

- *Priorità 4 (cooperazione *people-to-people*)*

Questa priorità è rivolta al dialogo tra comunità e le iniziative da realizzare possono riguardare innumerevoli settori di cooperazione. Gli attori principali di questo settore prioritario sono le organizzazioni territoriali pubbliche e private che rappresentano su base geografica o settoriale i diversi gruppi di cittadini. Saranno coinvolti nella realizzazione di queste iniziative anche le scuole e le università, le istituzioni culturali, le organizzazioni sociali, i giornalisti e gli operatori della comunicazione.

3. L'ITALIA NELLA COMPONENTE DI COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA DI ENPI: IL CASO DEL PROGRAMMA ENPI CBC BACINO MEDITERRANEO

L'Italia ha un ruolo di grande rilevanza nella componente di cooperazione transfrontaliera di ENPI con particolare riferimento al disegno e alla realizzazione del programma operativo sul Bacino del Mediterraneo. Uno dei paesi con il maggior numero di regioni partecipanti a questo programma è infatti dell'Italia⁵¹. Il contributo del FESR a valere sulla quota italiana per il programma di Bacino Mediterraneo ammonta a 48.987.222 euro (prezzi 2004 indicizzati del 2% l'anno), che corrispondono all'incirca alla metà dell'intero contributo FESR al programma e a un quarto del valore totale del programma.

Gli elementi principali per la definizione dei programmi operativi congiunti sono stati illustrati nel capitolo precedente. Alla Conferenza "*Cross-Border Cooperation Within Enpi 2007-13*" tenutasi presso il Ministero degli Affari Esteri a Roma il 7-8 marzo 2006, la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per la programmazione, le regole di gestione e implementazione, e i calendari per la formulazione dei programmi operativi nel Mediterraneo. Nella Conferenza si sono ribaditi gli obiettivi e i principi alla base della cooperazione transfrontaliera. Il suo obiettivo generale è contribuire a promuovere un processo d'integrazione sostenibile e armonioso dei territori che condividono la frontiera "liquida" del Bacino Mediterraneo. In particolare:

"CBC is a specific form of co-operation to addressing the negative effects of borders on economic and social development; takes place in clearly defined sub-national regions, located along the borders.

Common benefit. Measures financed under ENPI CBC need to benefit both parties, thus the requirement for joint programmes, joint management and finance joint projects;

Programme partners are equal: the partners prepare the programme together, they select together the actions to be financed; they jointly designate a single managing authority in charge of "implementing" the programme.

⁵¹ Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana.

Partnership: essential that programmes established in close consultation between central and regional/local level, between state and non-state actors;

Complementarity: Community assistance shall complement national, regional and local measures;

Co-financing: partners should contribute with own resources to the programme.”⁵²

Le modalità di gestione sono quelle tradizionali che derivano dall'impostazione del PIC Interreg ma innovate per il coinvolgimento dei paesi del Sud del Mediterraneo. Come previsto dalla bozza sulle regole di realizzazione dei programmi di cooperazione transfrontaliera di ENPI⁵³, il programma operativo della CBC Bacino Mediterraneo avrà strutture congiunte di gestione e amministrazione: un Comitato di Pilotaggio o Monitoraggio, il Comitato di selezione dei progetti, una Autorità di Gestione Congiunta, un Segretariato Tecnico Congiunto.

Il programma operativo dovrà tener conto delle quattro priorità indicate dalla Politica di Vicinato:

- Promuovere lo sviluppo socio-economico nei territori sulle due rive delle frontiere marittime;
- Affrontare in maniera congiunta le sfide comuni con particolare riferimento a quelle ambientali;
- Assicurare frontiere efficienti e sicure con riferimento alla circolazione di persone (migrazioni legali e illegali), di merci e capitali;
- Promuovere la cooperazione *people-to-people* tra i territori.

Il programma operativo dovrà prevedere interazioni con il programma operativo Mediterraneo finanziato dall'Obiettivo 3 – Cooperazione territoriale europea. I Paesi coinvolti nei due Programmi per il Mediterraneo sono infatti gli stessi, ad eccezione della Slovenia, che partecipa solamente al programma interno. Il programma operativo dovrà essere redatto considerando le complementarità con i Piani di Azione concordati dai Paesi del Sud del Mediterraneo con la Commissione europea nel quadro di ENPI, così come con gli altri programmi del Partenariato euro-mediterraneo.

La Commissione aveva infine proposto ai Paesi e alle Regioni un calendario ambizioso, un “tight timetable because our objective is to programmes up and running in 2007”, secondo il quale era necessario decidere al più presto le “Implementing rules, Guidelines for programming, Joint programmes”. Per questo era importante “to establish contact points to start discussions on implementing rules”, decidere le “Managing Authorities”, e avviare un “bottom up process for the preparation of the joint programmes”. Il cronogramma proposto prevedeva:

End March	Draft Implementing rules and draft of Guidelines
April	Meeting in Brussels to discuss implementing rules
April	Decision on Managing Authority
June	Meeting to launch preparation of programmes
Oct/Nov	Final draft of programmes
Beginning 2007	Commission Decision provided ENPI regulation is adopted and decision on budget ⁵⁴

Dopo un anno dalla Conferenza di Roma il programma CBC ENPI Bacino Mediterraneo accusa una serie di ritardi a cui hanno contribuito tutti gli attori. La Commissione ha presentato il Documento di Strategia⁵⁵ in autunno, mentre le Implementing rules non sono ancora state definite. L'Autorità di

⁵² Estratto dalla presentazione in power point “CBC in the ENPI regulation: key concepts” di Egidio Canciani, DG RELEX / D1 – ENP Coordination.

⁵³ Commissione europea, “Implementing rules of the CBC Programmes financed within the framework of the legal basis ENPI (draft)”, op. cit.

⁵⁴ Tratto dagli speaking points di Weber, power point presentato alla Conferenza di Roma.

⁵⁵ Commissione europea, “European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, final 2006”, op. cit.

Gestione è stata individuata anch'essa in autunno nella Regione Sardegna. Gli Stati e le Regioni hanno avviato la redazione del programma congiunto che però è ancora in una fase di lenta maturazione.

I motivi di questa serie di ritardi dipendono dal fatto che il programma CBC ENPI Bacino Mediterraneo assomma una serie di questioni di difficile risoluzione. Questioni che a loro volta dipendono dalla sua carica innovativa (forse troppo innovativa dato il contesto?) di essere uno strumento multi-laterale, multi-livello, e che deve perseguire un fine, quello dei benefici comuni o co-sviluppo, ancora troppo vagamente definito.

L'approccio di bacino è un approccio di tipo regionale multi-laterale: vi partecipano N Stati con N Regioni che condividono la frontiera liquida del mare Mediterraneo. Di conseguenza i conflitti di ordine politico tra gli Stati, come quello sul Sahara Occidentale tra Algeria e Marocco, ma soprattutto quello israelo-palestinese con il coinvolgimento diretto e indiretto di tutti gli Stati dell'area, si riverberano anche sulle decisioni afferenti il programma transfrontaliero. Ad esempio riguardo la scelta della presidenza del Comitato di Pilotaggio o Monitoraggio. La ricerca di soluzioni condivise allunga i tempi di formulazione del programma.

L'approccio multi-livello, secondo il principio del partenariato, prevede la partecipazione dei diversi livelli di governo, e in particolare coinvolge il rapporto tra lo Stato centrale e le autorità locali. Questa partecipazione è fortemente vincolata alle strutture istituzionali di ogni singolo Stato. Nel bacino del Mediterraneo coesistono strutture politiche e amministrative, e processi di deconcentramento o decentramento diversi. Le asimmetrie politiche ed istituzionali tra gli Stati si ripercuotono di conseguenza in una partecipazione multi-livello differenziata al programma operativo CBC Bacino Mediterraneo. In alcuni Stati, come l'Italia, la richiesta delle Regioni di incidere sulla programmazione e di avere una rappresentanza nei Comitati di gestione è molto forte, in altri Stati, soprattutto del Mediterraneo meridionale, il potere di negoziazione e di decisione è strettamente legato al Governo centrale e ai Ministeri competenti, mentre le rappresentanze regionali trovano poco spazio.

Se poi si allarga il principio del partenariato e l'approccio multi-livello alla partecipazione dei diversi *stakeholder* della cooperazione transfrontaliera, dalla società civile al mondo della ricerca e della formazione a quello economico, le asimmetrie si acuiscono. Anche all'interno dell'Italia si registrano volontà e capacità distinte da Regione a Regione nell'aprire l'accesso della cooperazione transfrontaliera agli attori dei territori.

Il principio e il concetto di benefici comuni, fortemente innovativo in uno strumento di assistenza esterna come quello dell'ENPI, trova difficoltà di traduzione e articolazione in termini operativi⁵⁶. Come già evidenziato, l'unificazione dei fondi per la cooperazione transfrontaliera provenienti da ENPI e dal FESR ha un significato politico di grande rilievo nel superamento del confine tra esterno ed interno, ma si scontra con un sistema concettuale e di pratiche sedimentato nel tempo. Gli Stati del Mediterraneo meridionale sono abituati a concepire la cooperazione come trasferimenti monetari, di beni e di servizi dal "donatore" europeo per lo sviluppo del proprio paese e non hanno alcuna esperienza sulla cooperazione transfrontaliera. Allo stesso modo sia gli Stati che le Regioni europee hanno come riferimento primario l'esigenza di assicurare una ricaduta efficace della cooperazione transfrontaliera per lo sviluppo dei propri territori. Già l'esperienza Interreg si è ridotta alle volte ad una spartizione di risorse tra i partner senza significativi effetti transnazionali di scambio e reciprocità.

⁵⁶ Secondo la Commissione la natura dei progetti può essere di tre tipi: progetti integrati, in cui i partner portano avanti parte delle azioni sul proprio lato del confine; progetti simmetrici, in cui attività simili sono condotte in modo parallelo su entrambi i lati del confine; progetti semplici, realizzati prevalentemente o esclusivamente su un lato del confine. Cfr. Commissione europea, "Implementing rules of the CBC Programmes financed within the framework of the legal basis ENPI (draft)", op. cit., p. 6. Queste definizioni operative descrivono delle modalità ma non risolvono la questione del cosa si intenda per benefici comuni in termini distributivi più precisi.

Come ricorda lo stesso MAE, “Nell’ENPI è stato adottato un approccio innovativo, che prevede il confluire di fondi interni ed esterni in un unico capitolo, che possono essere spesi, senza distinzioni, da entrambi i lati del confine. Occorre tuttavia che il “mondo” della coesione e quello della cooperazione si parlino ed interagiscano con una maggiore efficacia rispetto al passato, affinché sia gli Stati membri che i Paesi terzi possano trarne vantaggi e benefici comuni”⁵⁷.

Un’altra causa di relativo rallentamento del percorso di programmazione si deve al cambiamento dei contenuti della cooperazione transfrontaliera. Le priorità indicate nel quadro dell’ENPI sono infatti in parte diverse da quelle tradizionali di Interreg e della Politica di Coesione. Alcune tematiche risultano più legate ad una visione di sicurezza dei rapporti tra partner, con riferimento ad esempio all’esigenza di far fronte alle reti della criminalità organizzata e al traffico illegale di migranti. Priorità sulle quali le autorità locali hanno poche competenze o ancora poca dimestichezza, e sulle quali non vi è stata negoziazione, essendo state definite nell’interrelazione tra Consiglio europeo, Commissione europea e Parlamento europeo.

Sono inoltre da ricordare altre questioni di carattere più amministrativo che politico, ma che contribuiscono significativamente a rendere più arduo il processo di formulazione del programma. La difficoltà di superare a livello politico il confine tra politiche esterne ed interne si riscontra poi a livello amministrativo nella difficoltà di superare i compartimenti stagni tra amministrazioni con le relative diverse competenze. Questo può avvenire a tutti i livelli, da quello della Commissione, dove sono chiamate ad interagire la Direzione generale relazioni esterne con l’Ufficio di Cooperazione EuropeAid e DgRegio, a quello centrale, nel caso italiano tra Ministero degli Affari Esteri e Ministero dello Sviluppo Economico, a livello di Regioni tra settori distinti.

La difficoltà di coordinamento si registra poi anche nell’articolazione di posizioni comuni tra le Regioni italiane sulle diverse questioni che pone la formulazione del programma, nonostante la facilitazione del rapporto da parte della DGIE del MAE. Manca una procedura regolata di concertazione che deriva anche dall’assenza di un quadro di riferimento certo nei rapporti tra Stato centrale e Regioni sulle relazioni internazionali, a seguito del processo di federalismo intrapreso dall’Italia.

A questo si deve aggiungere una certa debolezza delle Regioni italiane nell’elaborare argomentazioni a supporto o meno delle posizioni che vengono dalla Commissione europea così come dagli altri partner del programma, e a loro volta nell’assumere un atteggiamento più proattivo.

Tutte queste difficoltà si scontrano con la necessità ribadita da tutti i partner di essere efficaci ed efficienti, affinché la cooperazione transfrontaliera non abortisca ma risponda ai bisogni del Bacino Mediterraneo. La sfida di rendere efficace ed efficiente uno strumento particolarmente innovativo e però proprio per questo, come si è visto, di difficile applicazione, appare come un ostacolo assai ostico.

Questa sfida risulta particolarmente evidente quando si cerca di ragionare su cosa è importante che si concentri la cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo, dato il divario tra l’ampiezza delle priorità stabilite dalla Politica di Vicinato e la limitatezza delle risorse a disposizione. Si vuole infatti evitare una delle debolezze del programma Interreg, e cioè l’eccessiva dispersione dei finanziamenti su centinaia di progetti senza conoscerne l’effettivo impatto sugli obiettivi prioritari.

Ricordiamo a tale proposito che il budget del Programma Operativo del Bacino Mediterraneo è così ripartito:

⁵⁷ Estratto dal resoconto della DGIE/MAE sulla Conferenza “*Cross-Border Cooperation within ENPI 2007-13*”, tenutasi presso il Ministero degli Affari Esteri a Roma il 7-8 marzo 2006.

	UE		Cofinanziamento		Totale Programma
Totale Programma	173.607.000,00	(92%)	15.624.630,00	(8%)	189.231.630,00 (100%)

L'esigenza di rendere più efficace la cooperazione ha portato la Commissione a insistere sulla necessità di semplificare e concentrare le risorse su alcuni progetti di grande impatto. Questi progetti sono stati denominati strutturanti o strategici.

Ma anche in questo caso al nominalismo non sono seguite indicazioni più precise su **cosa** significhi strutturante o strategico, su quali siano le priorità sulle quali concentrare le risorse⁵⁸. Questo esercizio è stato lasciato agli Stati e alle Regioni che partecipano alla formulazione del programma in un quadro relazionale multi-laterale e multi-livello complesso e che sconta diverse debolezze, come quelle prima indicate. Rimangono quindi ancora inesplorate in modo approfondito le domande di fondo: cos'è prioritario? Strategico? Strutturante? Su cosa concentrare le scarse risorse della cooperazione transfrontaliera?

La decisione non può essere solo tecnica ma dovrebbe investire la politica. Idealmente e nello spirito di partenariato e *bottom-up* della cooperazione transfrontaliera, si dovrebbe aprire un dibattito pubblico democratico multi-laterale e multi-livello, per concertare gli interessi nazionali, regionali e locali, e trovare un interesse comune che possibilmente vada oltre scelte di compromesso e spartizione delle risorse⁵⁹. Ma le strutture di *governance* di questo esercizio mancano e sono tutte da costruire, così come risulta insufficiente il coinvolgimento dei politici che dovrebbero assumersi queste responsabilità.

Le scelte di priorità e sui progetti strutturanti dipendono infatti dalle chiavi di lettura politica dello scenario Mediterraneo. I presidenti e i governatori delle Regioni, i sindaci, i rappresentanti politici dei territori privilegiano un approccio mirato a fronteggiare le questioni "calde" emerse negli ultimi anni e che hanno a che fare con il preteso "scontro delle civiltà" e con l'esigenza di gestire i flussi migratori? Convergono sull'importanza di sostenere i processi di decentramento e democratizzazione? Ribadiscono l'impegno ad uno sviluppo sostenibile del Mediterraneo? Considerano essenziale l'investimento di risorse pubbliche per favorire la competitività dei propri territori? Quali pesi politici relativi si danno a queste priorità? E rispetto a queste priorità qual è il ruolo specifico delle Autonomie locali e quindi della cooperazione transfrontaliera?

Le priorità indicate dalla Commissione europea coprono tutte queste tematiche, ma soprattutto, come in parte già evidenziato, pongono un maggior accento sulle questioni della sicurezza rispetto al passato. E' quindi sulla questione di fondo sul bilanciamento e la coerenza tra sicurezza e sviluppo che la politica dovrebbe fare chiarezza.

⁵⁸ La bozza del programma ha individuato i seguenti obiettivi operativi: *Priorità 1* (sviluppo socio-economico): 1.1 Sostenere i processi di sviluppo locale promuovendo l'innovazione e la ricerca istituendo e organizzando una comunità scientifica e tecnologica mediterranea; 1.2 Sostenere lo sviluppo di filiere economiche trans-mediterranee mettendo in sinergia il potenziale dei territori in termini di produzione di beni e servizi; 1.3 Sviluppare strategie di sviluppo territoriale mediterranee integrando le diverse scale: locale, metropolitana, urbana, rurale e di bacino. *Priorità 2* (sfide comuni): 2.1 Preservare e valorizzare il patrimonio ambientale e culturale comune, 2.2 Promuovere azioni congiunte a sostegno della salute pubblica e dello sviluppo sociale. *Priorità 3* (frontiere): 3.1 Favorire la circolazione legittima delle persone; 3.2 Rendere sicura ed efficiente la circolazione di merci e capitali. *Priorità 4* (cooperazione *people-to-people*): 4.1 Promuovere la mobilità, gli scambi, la formazione e la crescita professionale dei giovani; 4.2 Sostenere ogni forma di sforzo creativo per facilitare il dialogo tra comunità; 4.3 Sostenere il rafforzamento dei processi di *governance* a livello locale. Come si può vedere l'articolazione è molto ampia. Tutte le priorità hanno importanti giustificazioni, e quindi risulta difficile decidere quale concentrazione operare.

⁵⁹ Secondo Beck e Grande (op. cit.) l'Europa potrebbe farsi portatrice di una "opzione cosmopolita" che sostiene una nozione di solidarietà allargata, di riconoscimento culturale dell'alterità e delle pluralità. "Solo il concetto e i criteri di una solidarietà cosmopolita sono appropriati per rappresentare adeguatamente i più complessi rapporti tra conflitti transnazionali sulla disuguaglianza, per la redistribuzione e per il riconoscimento", p. 239.

In occasione dell'evento "Barcelona +10" di celebrazione e rilancio del Partenariato euro-mediterraneo, i rappresentanti politici delle Autonomie locali hanno avanzato impegni su diverse priorità, il cui nucleo è il perseguimento della coesione sociale, economica e territoriale tra le due rive⁶⁰. Ma questa piattaforma politica non si è finora tradotta in indicazioni più stringenti, soprattutto con riferimento alla cooperazione transfrontaliera nel Bacino del Mediterraneo.

La scelta politica sulla cooperazione transfrontaliera è ad oggi sostanzialmente assente. Si rileva quindi la necessità di strutturare percorsi reali di partenariato multi-laterale e multi-livello per costruire la capacità di scelta. Questo ha però bisogno di meccanismi e di tempi che non sono disponibili ai fini della programmazione dati i vincoli posti sulla spesa. La stretta maglia della burocrazia e delle necessità di spesa sotto la spada di Damocle della regola del disimpegno non corrisponde ai principi e ai tempi politici di un programma innovativo e di un contesto complicato come quello Mediterraneo.

Occorre quindi trovare un equilibrio dinamico tra questi due percorsi, quello politico e quello di spesa. L'elaborazione del programma potrebbe prevedere due fasi: una prima fase di stesura delle principali linee di azione con spazi flessibili per la realizzazione di iniziative, in modo da poter procedere con la spesa; e una seconda fase di revisione e formulazione più stringente, una volta che il processo di costruzione del partenariato abbia prodotto delle visioni condivise, delle analisi dei bisogni più approfondite, delle valutazioni, per orientare in modo più consapevole la selezione delle priorità.

Un'altra questione la cui analisi potrebbe aiutare la scelta strategica riguarda il ruolo specifico e quindi il valore aggiunto che dovrebbe avere la cooperazione transfrontaliera nel Bacino del Mediterraneo, rispetto ad altri strumenti. La scelta può infatti essere in parte fondata sui concetti di fondo della cooperazione transfrontaliera.

La cooperazione territoriale si basa su un approccio geografico territoriale redistributivo: essa è nata nella politica di sviluppo regionale europea con il fine di sostenere la crescita e la coesione dei territori arretrati o svantaggiati attraverso il trasferimento e l'investimento di risorse pubbliche. La cooperazione transfrontaliera si caratterizza per l'esigenza di superare i costi sociali, economici, ambientali dei confini statuali, per una gestione comune più efficace ed efficiente delle risorse di un medesimo territorio diviso politicamente ed amministrativamente. In molti casi infatti i confini statuali non corrispondono alle specificità geo-fisiche e umane dei territori, ma tagliano un ambiente comune, le cui scelte di sviluppo dovrebbe essere condivise. L'aspetto geo-fisico costituisce la sua specificità.

In seguito, la cooperazione territoriale si è articolata non solo a livello transfrontaliero ma anche transnazionale e inter-regionale. L'aspetto-geofisico si è quindi diluito in un approccio transnazionale di bacino e area vasta, di carattere regionale o sub-regionale, come appunto il Bacino del Mediterraneo: i territori appartengono ad una regione comune che li caratterizza per la presenza di risorse ambientali, culturali, sociali ed economiche condivise, i territori sono legati da beni e rischi comuni. Nel caso della cooperazione inter-regionale il dato geo-fisico è ulteriormente diluito fino quasi a scomparire (rimane il quadro europeo): sono infatti le reti, le connessioni tra territori a geometria variabile in un mondo sempre più globalizzato che favoriscono l'integrazione nel sistema europeo. In tutte queste varianti della cooperazione territoriale vi è il riconoscimento politico del ruolo delle regioni e degli enti locali come attori dello sviluppo.

Nel caso del Bacino Mediterraneo i territori condividono lo stesso mare e ambienti molto simili nelle caratteristiche naturali, una storia comune di convivenze e conflitti, flussi asimmetrici di beni, persone e capitali, una medesima posizione geo-politica nell'arena globale. In senso geo-fisico il ruolo specifico della cooperazione transfrontaliera, ma sarebbe più esatto definirla come transnazionale data la liquidità e relativa indeterminatezza dei confini, può fare riferimento alla presenza

⁶⁰ "Declaración de las regiones y ciudades de la Asociación Euromediterránea en ocasión del 10º aniversario de la firma de la Declaración de Barcelona", Barcelona, 26 de noviembre de 2005.

di città-porti che condividono lo stesso mare e che sono legati da rotte di trasporto, di coste e biodiversità, di entroterra e articolazioni urbano rurali simili, di storie, culture e patrimoni artistici fortemente caratterizzate come mediterranee, di flussi turistici, di merci e di migranti a cui devono corrispondere servizi di logistica e intermodalità, dogane, centri di formazione e di accoglienza temporanea. Questi elementi, nodi e flussi hanno fatto parte delle iniziative progettuali che gli Stati, le Regioni e i territori, hanno intrapreso nell'ambito dei programmi Interreg e che dovrebbero essere condivise con i partner del Sud del Mediterraneo⁶¹.

L'articolazione del significato transfrontaliero e transnazionale può aiutare a specificare meglio il valore aggiunto di questa cooperazione. Ma le tematiche continuano a rimanere molto ampie nella loro possibile declinazione rendendo difficile la scelta della concentrazione. E' però possibile definire per le principali priorità alcuni progetti strutturanti rivolti a creare piattaforme multi-paese⁶² per:

- facilitare il dialogo per il partenariato,
- realizzare migliori analisi dei bisogni a livello locale e trans-locale,
- sostenere le capacità degli attori sub-nazionali e della società civile,
- sostenere reti operative con importanti azioni concrete pilota,
- capitalizzare le conoscenze e le pratiche per migliorare la programmazione e progettazione.

Queste piattaforme potrebbero riguardare i temi che corrispondono alle priorità negoziate, ad esempio, i sistemi innovativi trans-nazionali, la gestione integrata di porti, trasporti e salvaguardia della biodiversità negli ambienti costieri, la gestione della circolazione legale delle persone.

La realizzazione di queste piattaforme è importante anche per la concretizzazione di un altro principio, quello della coerenza⁶³. Le piattaforme avrebbero infatti la funzione di rendere coerenti le strategie tra i partner, a livelli diversi, da quello locale a quello comunitario, con effetti anche sulla discussione di norme e procedure. Si pensi ad esempio all'obiettivo di armonizzare le normative e le procedure sulla circolazione delle merci, che coinvolge la creazione dell'area di libero scambio nel mediterraneo, l'incentivo all'entrata nel mercato unico per i paesi del sud mediterraneo indicato dalla politica di vicinato, e quindi la politica commerciale comunitaria, e quelle dei paesi a livello nazionale, e in termini operativi le ricadute a livello locale. Così anche relativamente all'obiettivo di promuovere una circolazione legale delle persone, un progetto strutturante di "piattaforma" consentirebbe di discutere la coerenza tra le politiche di immigrazione degli Stati, la politica di vicinato, e le necessità a livello locale riguardo la facilitazione dell'accesso ai visti, i controlli alle frontiere, l'accoglienza e l'integrazione.

D'altra parte, il criterio geo-fisico è valido parzialmente perché un'area di bacino vasta come il Mediterraneo presenta più aspetti non solo transnazionali ma anche inter-regionali. I confini sono liquidi e in diversi casi i flussi connettono in misura e qualità maggiore alcuni territori del Mediterraneo con territori che si situano oltre le regioni costiere. Si pensi ad esempio ai flussi di merci e capitali tra il Veneto e la Tunisia o il Piemonte e il Marocco, che superano quelli che legano altre regioni italiane costiere a territori del Mediterraneo meridionale. Lo spazio dei flussi, materiali e immateriali, che si innervano lungo le reti con i loro nodi di rilievo globale o regionale, trascende i confini liquidi del Mediterraneo. Il punto è allora connettere il Mediterraneo non tanto e non solo al suo interno quanto piuttosto con i poli extra-mediterranei. In questo senso la componente

⁶¹ Il Documento di Strategia della Commissione europea sulla cooperazione transfrontaliera in ENPI ribadisce questi aspetti con riferimento agli obiettivi prioritari: "...economic sectors linked to the sea, urban management, ...broader environmental cooperation will be particular important in the sea basin programmes; ... basic border infrastructures (ports and airports) ... promoting local governance and democracy ... in the Mediterranean context complement existing activities ...", p. 19. Commissione europea, "European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, final 2006", op. cit.

⁶² Si veda p. 27, Ibidem.

⁶³ Si veda p. 22, Ibidem.

transfrontaliera dell'ENPI risulta troppo vincolata, almeno nel caso del Bacino del Mediterraneo, ad un concetto stretto geo-fisico di confine, mentre le quattro libertà promosse dalla politica di Vicinato, relative ai flussi di persone, di beni e servizi, di capitali, esigono un approccio più transnazionale e inter-regionale. Forse un approccio più aperto alla transnazionalità avrebbe consentito di favorire una migliore e maggiore integrazione dei territori euro-mediterranei nelle catene di valore, nelle reti della conoscenza e di innovazione⁶⁴.

Un altro aspetto che dovrebbe essere ben preso in considerazione quando si ragiona sulla concentrazione delle priorità riguarda il ruolo delle Autonomie locali. La specificità e il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera è infatti fondato sul ruolo delle Autonomie locali quali attori di uno sviluppo territoriale che risulta sempre più interdipendente con l'esterno. Sono quindi le competenze delle Autonomie locali che definiscono le priorità tematiche sulle quali la cooperazione può realizzarsi. Ma queste dipendono dalle strutture politiche e istituzionali, dai processi di deconcentramento o decentramento di ogni singolo Stato, e dalle effettive capacità e risorse su cui possono contare le diverse Autonomie locali. E nel Bacino del Mediterraneo, come già sottolineato, si trovano molte asimmetrie, situazioni e condizioni diverse. In alcuni Stati, come l'Italia e lo Spagna, la tematica dello sviluppo produttivo locale è di competenza della programmazione regionale, in altri Stati, come l'Egitto e la Tunisia, lo stesso tema vede una preponderanza di competenza del Governo centrale e dei suoi organi deconcentrati.

La questione delle competenze porta anche considerare il rapporto della cooperazione transfrontaliera e delle amministrazioni regionali e locali con gli attori chiave della trasformazione territoriale e che fanno riferimento alla sfera economica e sociale. Il rapporto tra pubblico e privato, tra amministrazioni locali e imprese, trova diverse declinazioni a seconda dei diversi contesti nazionali. Non vi sono soluzioni preordinate, si pensi al dibattito politico europeo sulla privatizzazione della gestione dei servizi pubblici. Il tema della partnership pubblico-privata, evocato anche nella cooperazione transfrontaliera, non è solo un'azione da realizzare ma prima ancora un'idea politica da dibattere⁶⁵. I processi di liberalizzazione e privatizzazione non sono trasformazioni inevitabili e trovano declinazioni diverse a seconda delle strutture di potere esistenti. In questo senso la cooperazione transfrontaliera non è un esercizio neutrale ma si carica di implicazioni politiche precise.

Da tutto ciò ne consegue la necessità di un forte dialogo multi-livello, di rafforzamento istituzionale delle amministrazioni locali e delle capacità delle organizzazioni della società civile, di negoziazione con gli attori chiave del mondo economico e finanziario. Questa rappresenta una condizione *sine qua non* per la creazione di reali partenariati e per l'efficacia di gran parte della cooperazione transfrontaliera, e quindi una priorità d'azione trasversale per tutte le tematiche indicate nel Documento di Strategia della cooperazione transfrontaliera⁶⁶. Questa priorità è inoltre

⁶⁴ In effetti sembra si possa affermare che le scale di cooperazione, da quella transfrontaliera più specificamente localizzata a quella transnazionale o inter-regionale di più ampia articolazione spaziale, dipendono dalle tematiche affrontate. La tematica della conoscenza e dell'innovazione non può che avere una scala aperta, mentre quella della salvaguardia del patrimonio artistico o di particolari specie naturalistiche non può che avere una scala ben precisa e localizzata. Tra questi due estremi si collocano le diverse tematiche.

⁶⁵ Si veda ad esempio la critica alla politica di privatizzazione dei servizi pubblici in Colin Crouch (2005), *Postdemocrazia*, Editori Laterza.

⁶⁶ Lo stesso Documento di Strategia afferma a più riprese l'importanza dell'institution building: "In the Mediterranean region with maritime rather than land borders with the EU, CBC has been much less developed ... One policy element of critical importance for the successful implementation of CBC programmes is institution capacity of local and regional authorities ... (p. 7) ... A bottom-up approach with full local ownership is essential ... also requires political and administrative support at the national level ... (p. 17) ... Local partners will also need time to become fully familiar with this new way of working ... support for training and capacity-building will thus be of particular importance in ensuring that the full potential of CBC can be achieved". (p. 17). Commissione europea, "European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, final 2006", op. cit. A questo proposito si potrebbe riprendere l'esperienza positiva dei programmi *twinning*, solitamente rivolti alle amministrazioni centrali, e tradurla nella cooperazione transfrontaliera con uno specifico progetto strategico

coerente con i Piani di Azione di alcuni Stati (ad esempio il Marocco) che si impegnano in riforme volte a favorire i processi di decentramento.

Le scelte di concentrazione delle risorse su alcune priorità potrebbe inoltre avvenire sulla base delle esperienze passate e dei percorsi già intrapresi con Interreg. Il problema in questo caso è che non esiste una valutazione di merito sugli effetti e sull'impatto di singoli progetti ed insiemi di iniziative afferenti una tematica comune. Vi sono dati ed informazioni sui progetti Interreg realizzati ma questo non è sufficiente nel motivare eventuali scelte a favore di una priorità piuttosto che di un'altra. Emerge con forza la necessità che la cooperazione transfrontaliera nel Bacino del Mediterraneo si doti di strumenti di valutazione e capitalizzazione delle esperienze a livello strategico e non solo a livello di singoli progetti. In questo modo si potrà apprezzare con dovizia di elementi l'esistenza o meno del valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera rispetto alle diverse priorità affrontate, e decidere di conseguenza dove investire prioritariamente le risorse.

Un altro criterio per concentrare la cooperazione transfrontaliera ed evitare duplicazioni considera la sua complementarietà e il suo coordinamento con altri programmi di cooperazione sostenuti dall'Unione europea e dagli Stati⁶⁷. Questo criterio è ribadito da anni nell'ambiente della cooperazione internazionale e ben poco è stato fatto a causa degli interessi nazionali che guidano le politiche estere e di aiuto. Nonostante ciò l'approccio transnazionale potrebbe favorire alcune sinergie con programmi già esistenti come il VII programma quadro su ricerca e innovazione, Horizon 2020, SMAP, Erasmus, Tempus, Euromed Youth programme, e altri. A tal fine potrebbe essere utilizzata una quota della cooperazione transfrontaliera come co-finanziamento alla partecipazione delle Autonomie locali e dei territori ai programmi suddetti. Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata in particolare al coordinamento tra la cooperazione transfrontaliera ENPI nel Bacino del Mediterraneo e il programma operativo Mediterraneo interno per le evidenti connessioni⁶⁸.

L'analisi dei bisogni dovrebbe anch'essa consentire una più attenta concentrazione delle risorse secondo le diverse condizioni dei territori⁶⁹. Ma anche in questo caso l'assenza di dati e indicatori sistematici e congruenti dei territori e tra i territori non consente alcuna analisi. Ne deriva la necessità di prevedere all'interno del programma una misura per la produzione e raccolta di dati comparabili, e per la formulazioni di diagnosi contestualizzate e transnazionali sui bisogni, relativamente alle diverse priorità.

Dall'analisi del caso del programma Bacino Mediterraneo sono emerse numerose questioni di difficile risoluzione. D'altra parte proprio la carica innovativa di questo programma è importante per scardinare compartimenti stagni e idee ancorate a una concezione tradizionale della cooperazione Nord-Sud. La presenza di asimmetrie e conflitti è necessaria per il confronto e la

di sostegno a *twinning* trans-nazionali, e cioè a iniziative di conoscenza, dialogo e rafforzamento reciproco di capacità tra gruppi di municipalità/province/regioni del Sud e del Nord Mediterraneo, su politiche di sviluppo territoriale articolate per tematiche.

⁶⁷ Il Documento di Strategia indica: "...coordination with programmes funded from other segments of the ENPI, in order to derive maximum synergy and avoid any duplication" (p. 16) ... need for coherence and complementarity with the ENP and other national level priorities" p. 22. Ibid.

⁶⁸ La bozza del programma prevede l'istituzione di un Ufficio di collegamento, una struttura congiunta che dovrebbe favorire la diffusione di informazioni per orientare i rispettivi beneficiari, lo scambio di buone pratiche, la formazione. Il piano di lavoro e le modalità di realizzazione delle attività dell'Ufficio di collegamento dovrebbero essere definite di comune accordo dalle Autorità di Gestione dei due programmi. L'Ufficio di collegamento dovrebbe essere situato presso l'Antenna per il Mediterraneo occidentale del Programma di Bacino Mediterraneo, a Valencia.

⁶⁹ Secondo il Documento di Strategia, op. cit.: "Detailed programming will be the task of the programme partners themselves at the local, regional and national level ... reflecting the specific circumstances and requirements of their particular area. (p. 7) ... the task of the local programme partners, working together across the borders, is to analyse the needs in the programme area, to identify specific priorities and objectives which are the most relevant to their own local circumstances, ... the different contexts of cooperation in the ... sea-basin programmes". p25 e 26..

ricerca di soluzioni, a patto che non risulti naturalmente paralizzante, e per favorire l'accelerazione di processi di decentramento, democratizzazione e sviluppo transnazionale.

Da tutto ciò deriva la necessità di rafforzare il processo di partenariato o governance del programma e, più in generale, la politica multi-livello nel Bacino del Mediterraneo.

4. INIZIATIVE PER LA GOVERNANCE MEDITERRANEA MULTI-LIVELLO

Ai fini del rafforzamento del processo di governance multi-livello è necessario anzitutto cercare di definire il concetto di partenariato⁷⁰ sia in termini di principi sia in termini operativi. Questo per superare la vaghezza delle indicazioni dei regolamenti e per offrire delle linee guida più significative.

Il partenariato è un principio politico. È un fine in sé in quanto esprime i valori della democrazia, dello sviluppo partecipativo, e dell'approccio *bottom-up*, che legittimano la cooperazione transfrontaliera. Ed è un fine strumentale in quanto esplicita l'applicazione del principio della sussidiarietà per accrescere l'efficacia e l'efficienza della cooperazione transfrontaliera. In quest'ultimo senso, secondo la Commissione europea:

“partnership can contribute to the effectiveness, efficiency, legitimacy and transparency of Structural Funds operations, and to the commitment to, and ownership of, programme outputs ... Where it is well implemented, partnership has also generated further benefits such as the improvement of institutional capacities at different levels, better inter-institutional coordination and communication at the national level, or a better involvement of civil society”⁷¹. I programmi operativi congiunti della cooperazione transfrontaliera dovrebbero esprimere dinamicamente la realizzazione e la continua ricerca del partenariato, perché è un processo. Esso non si dà una volta per tutte, ma va continuamente alimentato. È un processo politico ed operativo partecipativo fondato sul dialogo tra i partner per il raggiungimento di uno sviluppo policentrico sostenibile. Un dialogo che, a sua volta, si basa sul riconoscimento e la condivisione da parte di tutti i partner di alcuni valori come la reciprocità, l'uguaglianza e l'equità nella distribuzione di costi e benefici, la coerenza e la corresponsabilità. La soddisfazione di questi valori può garantire il principio della *ownership* che sostiene il reale impegno politico ed operativo dei partner.

Il processo di dialogo permette la costruzione di una visione condivisa e strategica di medio lungo periodo sullo sviluppo comune, di legami di fiducia, di capitale istituzionale e sociale, di modalità di superamento di conflitti e incomprensioni. Questo percorso dovrebbe essere accompagnato da un parallelo processo di *accountability*, apprendimento e valutazione, per formare una capacità strategico-selettiva e permettere quindi quella concentrazione di priorità che risulta necessaria per il successo e la credibilità della cooperazione transfrontaliera.

Questo processo si deve fondare su un impegno politico chiaro di medio lungo periodo e sulla partecipazione dei diversi *stakeholder*. La partecipazione va perseguita attivamente attraverso misure di rafforzamento delle capacità, e istituzioni e procedure trasparenti, aperte e favorevoli all'accesso.

Ciò implica un impegno costante e continuo e quindi il dotarsi di una organizzazione sia politica che operativa dove siano rappresentati i diversi soggetti. Come si è visto, la cooperazione

⁷⁰ Si veda a tale proposito il concept paper “The Partnership Principle in the Mediterranean Cross-Border Cooperation”, realizzato da Battistina Cugusi ed Andrea Stocchiero per il progetto Compart sostenuto dal programma Interact. www.compartproject.org.

⁷¹ European Commission, Directorate-General Regional Policy, “Partnership in the 2000-2006 programming period, Analysis of the implementation of the partnership principle”, Discussion Paper of DG Regio, November 2005.

transfrontaliera prevede la costituzione di una struttura istituzionale composta da diversi Comitati e Autorità congiunte con funzioni di regia, gestione, selezione, amministrazione e finanziamento.

È importante che questa struttura sia capace di alimentare il processo di cui sopra, soprattutto in considerazione delle asimmetrie e debolezze esistenti nel contesto mediterraneo. In particolare dovrebbe essere sostenuta tanto la partecipazione politica quanto quella operativa dei diversi partner e *stakeholder*. Da questo punto di vista le bozze delle Implementation Rules appaiono insufficienti.

A livello politico sarebbe importante prevedere la realizzazione di forum regolari, trasparenti ed aperti di dialogo sui problemi e sui risultati della cooperazione transfrontaliera. La realizzazione di una Conferenza politico-istituzionale multi-livello biennale potrebbe rappresentare un momento di confronto che potrebbe elevare il profilo politico e offrire un significato più rilevante alla cooperazione transfrontaliera. La preparazione e i lavori della Conferenza potrebbero verificare l'applicazione dei principi della coerenza, complementarietà e coordinamento tra le politiche dei diversi livelli di governo e rispetto alle voci dei diversi *stakeholder*, accrescere la consapevolezza politica sul valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera, rafforzare la sua *ownership* e consentire la creazione di consenso per l'identificazione delle azioni prioritarie su cui concentrare le risorse.

La ricerca di complementarietà e di coordinamento dovrebbe inoltre fare parte delle funzioni delle Autorità di gestione che potrebbero avviare e nutrire relazioni con i programmi multilaterali, bilaterali e decentrati, e quindi con le rispettive istituzioni che guidano e realizzano iniziative di cooperazione focalizzate sugli stessi territori e aree vaste della cooperazione transfrontaliera. A livello operativo possono essere previsti incontri e strumenti, forme di alleanze e di reti transnazionali tra i diversi *stakeholder*, su diversa scala a seconda delle tematiche, per superare l'approccio micro-progettuale e trovare momenti di sintesi per la ri-programmazione. In questo senso andrebbero ad esempio i progetti strutturanti del tipo piattaforme-paese dinanzi indicati, che potrebbero prevedere la creazione di gruppi di lavoro permanenti sulle principali tematiche della cooperazione transfrontaliera per realizzare analisi dei bisogni territoriali e trans-territoriali, condividere la programmazione tra i diversi *stakeholder* e i diversi settori amministrativi delle istituzioni coinvolte, sui diversi livelli di governo. In questo modo si renderebbero operativi i principi dinanzi richiamati e in particolare quelli della partecipazione, integrazione, partenariato pubblico privato, decentramento.

La realizzazione di forum e reti dovrebbe essere mirata alla produzione di informazioni, analisi e scambi di pratiche per la definizione di una strategia comune e la costruzione di una capacità selettiva sulle operazioni da condurre. La strategia dovrebbe naturalmente tenere conto della distribuzione multi-livello delle competenze, del fondamentale rapporto tra Stato centrale ed Autonomie locali, per una integrazione della cooperazione transfrontaliera nei piani di sviluppo locale in una prospettiva nazionale e transnazionale. Nel caso della cooperazione transfrontaliera è essenziale la corrispondenza con i processi di riforma concordati nei Piani di Azione dell'ENPI e nei programmi di cooperazione previsti nei documenti strategici e nei programmi indicativi nazionali.

L'organizzazione dovrebbe prevedere assieme alla comunicazione anche strumenti di apprendimento dalle esperienze per aumentare l'impatto della cooperazione. A tal fine potrebbe essere importante sostenere la creazione di reti di università e centri di ricerca, esperti, facilitatori e disseminatori capaci di territorializzare la conoscenza dei flussi, di offrire in modo strutturale strumenti di rafforzamento delle capacità (informazione, formazione, scambio di pratiche, valutazioni di impatto), e di capitalizzare la conoscenza attraverso un processo di apprendimento per nutrire una consapevolezza comune dei problemi e delle possibili correzioni da apportare alla programmazione.

Importanti sono anche le azioni di *quick impact* e di visibilità. Vi è infatti la necessità di dare concretezza alla cooperazione transfrontaliera per aumentarne la credibilità.

La qualità della struttura istituzionale dovrebbe essere valutata sulla base di queste capacità.

Le indicazioni di cui sopra emergono da un lato dall'analisi della letteratura internazionale sul concetto di partenariato e dall'altro da una serie di suggerimenti raccolti da oltre un centinaio di *stakeholder* intervistati in 7 regioni euro-mediterranee nel quadro del progetto Compart finanziato dal programma Interact e guidato dalla Regione Toscana⁷² (in Allegato 1 sono riassunte le principali "raccomandazioni").

Il partenariato nella cooperazione transfrontaliera di ENPI si intreccia peraltro con nuove forme di regolazione e istituzioni di *governance* multi-livello. Infatti, oltre alle associazioni e conferenze⁷³ di Regioni ed enti locali, si stanno articolando in modo crescente nuove esperienze di euroregioni sulle frontiere orientali e meridionali dell'Unione europea. Il Consiglio d'Europa ha un ruolo di promozione importante soprattutto lungo i confini dell'Europa orientale, mentre nel caso del Mediterraneo per ora esistono solamente alcune suggestioni, peraltro avanzate dal Parlamento europeo che "sottolinea l'esigenza di appoggiare la cooperazione transfrontaliera e la creazione di euroregioni, incluse regioni di zone sensibili del Medio Oriente, con un'iniziativa volta a promuovere relazioni amichevoli, stabilità, sicurezza e interessi economici sulla base del rispetto e del vantaggio reciproco"⁷⁴.

Il termine 'euroregione' individua una forma di cooperazione transfrontaliera adottata, in maniera via via crescente, nel corso degli ultimi anni in Europa e anche in Italia, in cui di recente è stato avviato un processo politico volto alla creazione di un'euroregione adriatica. Di fatto, non esistono definizioni univoche o meglio, ne esistono diverse che, di volta in volta, ne ampliano o ne restringono il significato.

L'Associazione delle regioni frontaliere europee, che fornisce una definizione comunemente adottata anche a livello di Commissione europea, specifica come le euroregioni, pur non avendo una univoca forma giuridica od organizzativa, posseggono una serie di caratteristiche in comune: "sono permanenti, hanno una identità separata da quella dei propri paesi membri, hanno risorse amministrative, tecniche e finanziarie proprie e hanno meccanismi decisionali interni"⁷⁵. In particolare, esse possono assumere diverse forme giuridiche⁷⁶.

Le euroregioni non rappresentano un nuovo livello istituzionale-amministrativo locale o regionale quanto, piuttosto, esse sono un punto di scambio e di *governance* per organi pubblici e privati già esistenti: non dovrebbero, cioè, sovrapporsi con le competenze affidate agli enti locali e regionali del territorio. Le euroregioni hanno una natura variabile in genere riconducibile ad una delle seguenti categorie: i) una comunità di interessi senza personalità giuridica; ii) un Gruppo europeo di interesse economico – GEIE; iii) un'associazione senza scopo di lucro; iv) una comunità di lavoro senza personalità giuridica o; v) un organismo pubblico. Nei limiti dell'ambito geografico della cooperazione, le entità in questione sono accordi di cooperazione fra unità di amministrazioni locali o regionali frontaliere aventi lo scopo di promuovere interessi comuni e di innalzare il tenore di vita delle popolazioni che vivono nella zona in questione.

⁷² Si veda www.compartproject.org.

⁷³ Un ruolo particolarmente pro-attivo è esercitato dalla Commissione Mediterraneo della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime.

⁷⁴ Parlamento europeo, documento di seduta, FINALE A6-0311/2005, 19.10.2005, "Relazione sul ruolo delle "Euroregioni" nello sviluppo della politica regionale" (2004/2257(INI), Commissione per lo sviluppo regionale, Relatore: Kyriacos Triantaphyllides, RR\585158IT.doc PE 360.073v02-00.

⁷⁵ J. Gabbe (2004), "The euroregion as a place for transfrontier cooperation", *Cooperation and Euroregions*, ISIG, p. 97.

⁷⁶ Le forme giuridiche possono essere: associazioni di enti locali e regionali stabilite da un lato e dall'altro dei confini nazionali, talora con un'assemblea parlamentare; associazioni transfrontaliere con un segretariato permanente e uno staff tecnico ed amministrativo dotato di risorse autonome; enti di diritto privato facenti capo ad associazioni senza scopo di lucro o fondazioni stabilite da un lato e dall'altro della frontiera conformemente alle rispettive disposizioni nazionali di legge; enti di diritto privato basati su accordi interstatuali, che operano fra l'altro con la partecipazione degli enti territoriali.

Le varie tipologie di strutture giuridiche denotano, in genere, diversi gradi di competenze nella gestione delle attività: così, da una parte esistono euroregioni con personalità giuridica, con poteri esecutivi in parte autonomi rispetto a quelli delle istituzioni centrali e locali dei propri paesi, mentre, dall'altra, esistono euroregioni che rivestono solo una funzione di complementarietà rispetto alle decisioni di politica transfrontaliera intraprese dai governi locali. In generale, secondo quanto definito dal Protocollo aggiuntivo di Strasburgo del 1995, possono essere costituiti organismi dotati o meno di personalità giuridica (art. 3 e 4).

A questo riguardo la Commissione europea ha proposto e poi emanato un nuovo regolamento che istituisce il nuovo strumento del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per “gestire programmi di cooperazione co-finanziati dalla Comunità, segnatamente a titolo del futuro obiettivo 3, oppure per realizzare qualsiasi altra azione di cooperazione”. Si veda a questo proposito l'allegato 2.

Nonostante questo strumento sia stato creato per essere applicato nel caso della cooperazione territoriale tra le regioni appartenenti all'Unione europea, vi è l'ipotesi di testare una sua realizzazione anche con regioni esterne. Il Parlamento europeo a tale proposito “chiede che le euroregioni e strutture simili come proposto nel quadro giuridico delle GECT debbano essere anche messe in condizioni di elaborare, attuare e gestire programmi transfrontalieri UE in ambito UE nonché programmi in linea con il programma europeo di vicinato e partenariato (ENPI), e il programma IPA (Strumento per gli aiuti preadesione) dal 2007 in poi, in partenariato con le istituzioni nazionali”.

Un'altra modalità di costruzione della *governance* è attraverso la cooperazione transnazionale rafforzata. In tal senso va una recente iniziativa di sei regioni euro-mediterranee. I presidenti delle sei Regioni dell'Arco Latino, Andalusia, Catalogna, Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio, hanno risposto positivamente alla proposta avanzata da Michel Vauzelle, presidente della Regione Provenza – Alpi – Costa Azzurra (PACA), di istituire un gruppo di lavoro incaricato di elaborare una strategia comune e un piano d'azione che consentano di rafforzare la posizione e il ruolo delle Regioni nel contesto della costruzione di uno spazio mediterraneo. Per questo particolare lavoro, le Regioni partner del progetto hanno espresso la volontà di affidarsi ai rispettivi istituti mediterranei⁷⁷, a cui è stato chiesto di associarsi al fine di condividere le relative esperienze, di proporre una strategia comune e di formulare alcune linee guida per un rafforzamento della cooperazione delle Regioni nel Mediterraneo. Il gruppo di lavoro ha quindi elaborato una visione comune in relazione al futuro del Bacino del Mediterraneo e alle prospettive di un rafforzamento della cooperazione tra le Regioni in questo spazio. Successivamente si è proceduto alla scelta di talune priorità strategiche condivise dall'insieme delle Regioni partner. In ultimo, sono stati identificati alcuni progetti concreti rispondenti alle priorità strategiche selezionate e sui quali le Regioni si sono dichiarate pronte ad impegnarsi e a coordinare i rispettivi sforzi. Si è quindi redatto il Piano d'Azione delle Regioni Mediterranee (PARM)⁷⁸.

In particolare la cooperazione rafforzata delle Regioni, che vuole ampliarsi dal gruppo originario ad altre Regioni, si fonda su sette impegni comuni condivisi. Il primo riconosce la necessità di capitalizzare la conoscenza per una comprensione comune delle problematiche e delle opportunità di sviluppo del Mediterraneo, per avviare un processo di apprendimento comune e per formare una consapevolezza politica condivisa. Il secondo impegno è di concordare la convergenza delle politiche regionali sulle priorità individuate. Il terzo mira a migliorare la coerenza politica tra le diverse tematiche affrontate e a favorire la trasversalità della cooperazione transfrontaliera nelle politiche regionali. Il quarto prevede la rappresentazione e la negoziazione di posizioni politiche

⁷⁷ Al gruppo di lavoro hanno contribuito: per l'Andalusia, la Fondazione delle Tre Culture; per la Catalogna, l'Istituto Europeo del Mediterraneo (IEMed); per PACA, l'Istituto per il Mediterraneo; per il Piemonte, l'Istituto Paralleli; per la Toscana, il Robert Schuman Centre for Advanced Studies dell'Istituto Universitario Europeo e del network MAEM/MEMA; per il Lazio, il Cespi (Centro Studi di Politica Internazionale). Ai lavori si è altresì associata la CRPM.

⁷⁸ Il PARM può essere scaricato nella versione in Italiano dal sito web del CeSPI, www.cespi.it.

regionali comuni sul Mediterraneo nei confronti dell'Unione europea e delle istituzioni multilaterali. Il quinto considera l'opportunità di individuare meccanismi e istituzioni di *governance* multi-livello nel Mediterraneo, tra cui l'ipotesi di creazione di regioni euromediterranee. Il sesto richiama l'esigenza di rafforzare la complementarietà e il coordinamento delle politiche, e il settimo di concentrare le risorse scarse su progetti integrati e per questo di migliorare la capacità selettiva delle Regioni.

In conclusione, la cooperazione transfrontaliera in ENPI, intrecciata alla ricerca di nuove forme di *governance* sui diversi livelli, alla paradiplomazia delle regioni e alla diplomazia dal basso delle società civili, rappresenta dinamiche sociali, istituzionali e politiche che sostengono l'integrazione aperta tra l'UE e i suoi vicini.

La cooperazione transfrontaliera in ENPI apre un nuovo spazio di relazioni e di azioni per superare la divisione dei confini. Sarà importante che non sia giocata solo come distribuzione di risorse su N iniziative progettuali, ma come costruzione di rapporti partenariali duraturi su azioni concrete di carattere strategico. In questo modo potrà essere vissuta anche come una opportunità politica per superare il deficit democratico interno ed esterno all'UE.

Ma questa opportunità si scontra con notevoli difficoltà, soprattutto nel caso del bacino mediterraneo. Per questo non basta riproporre schemi tradizionali di gestione. Occorre un salto di qualità di profilo politico e strategico. A livello italiano risulta necessaria una migliore regolazione e articolazione del rapporto tra Stato e Regioni, e con gli attori territoriali, a cui dovrebbe corrispondere una maggiore capacità di analisi e proposta selettiva. Il sistema paese dovrebbe trovare inoltre una più forte articolazione a livello transnazionale euromediterraneo, attraverso un più alto profilo politico delle istituzioni di gestione della cooperazione transfrontaliera e iniziative di cooperazione rafforzata e di dialogo. Va infatti sostenuto un dibattito più approfondito sui contenuti politici e strategici nell'ottica dell'obiettivo dei benefici comuni.

ALLEGATO 1

Le raccomandazioni degli stakeholder della cooperazione transfrontaliera

Progetto COMPART – www.compartproject.org

Indicazioni dalla stakeholder analysis a livello di programmazione

1. Costruire il processo di partenariato significa rafforzare il ruolo delle regioni nelle relazioni con i governi centrali, con le municipalità e i soggetti del territorio, con i partner esterni, aprire l'accesso alla programmazione e costruire le capacità di partecipazione. Le regioni devono dotarsi di "un motore" adeguato a questi compiti per accrescere l'intensità delle relazioni e quindi il capitale istituzionale e sociale. Adottare un approccio differenziato: le diverse velocità dei processi a seconda dei contesti esigono un approccio diversificato per rispettare i diversi tempi di maturazione. Aprire l'accesso attraverso strumenti di comunicazione, la formazione di gruppi di lavoro "a geometria variabile", permanenti, su temi specifici, per l'individuazione di priorità condivise.
4. Promuovere azioni di costruzione delle capacità con particolare riferimento a soggetti marginali come ad esempio i villaggi rurali in considerazione dei principi di sviluppo policentrico e di coesione sociale e territoriale.
5. Sviluppare le complementarità e il coordinamento con i programmi multi-bilaterali, bilaterali e decentrati di sostegno ai processi di decentramento e democratizzazione, l'integrazione con i Country Strategy Papers e con le diverse linee tematiche previste nella nuova politica di assistenza esterna dell'UE
6. Concentrare i programmi congiunti su due priorità strategiche secondo un approccio di processo: a) creare le condizioni, costruire le capacità e l'accesso per aprire e approfondire il partenariato e fondarlo su relazioni durature; b) pochi progetti concreti di grande visibilità
7. Valutare, valutare, valutare (a livello strategico e non solo operativo) e alimentare la retroazione per la ri-programmazione in modo da accrescere l'efficacia e la credibilità politica della cooperazione transfrontaliera. Occorre legare maggiormente i progetti al programma, i risultati all'impatto. Rafforzare l'aspetto politico e strategico dei Comitati di pilotaggio/monitoraggio orientandoli di più sul monitoraggio per seguire il raggiungimento dei risultati. Realizzare Conferenze multi-livello per promuovere la partecipazione e condividere la valutazione per la ri-programmazione.
9. Rafforzare il dialogo delle Regioni con i governi centrali per una maggiore integrazione della cooperazione territoriale nei piani di sviluppo nazionali e di area vasta, e quindi accrescere il consenso su questa forma di cooperazione

Indicazioni dalla benchmarking analysis a livello di progettazione

L'analisi comparata di oltre 30 progetti Interreg e di cooperazione decentrata ha dimostrato che l'impatto dipende dall'efficacia del partenariato. I partenariati a livello progettuale devono tenere conto dei seguenti fattori.

1. Il partenariato progettuale è valorizzato nel quadro di accordi di cooperazione tra i partner e di una strategia mirata ad evitare la frammentazione delle azioni e a sostenerne l'integrazione in un programma a medio-lungo periodo. I meccanismi istituzionali e politici sono importanti per creare un partenariato reale di lungo periodo, che vada oltre la durata del progetto in sé, con effetti di diffusione.
3. E' necessario migliorare la consapevolezza politica sull'importanza del partenariato.
4. E' necessario migliorare l'integrazione della cooperazione transfrontaliera nei piani di sviluppo locale così come l'interazione tra i diversi settori dell'amministrazione.
5. E' necessario stabilire una connessione con e condividere la strategia di fondo con il Governo centrale.

6. Lo scambio di buone pratiche, l'apprendimento condiviso e il rafforzamento istituzionale sono attività essenziali per alimentare il partenariato.
7. E' necessario aumentare il finanziamento su azioni concrete: l'impatto reale migliora la credibilità e la stabilità dei partenariati.
8. La ownership si accresce favorendo e sostenendo la partecipazione degli stakeholder nell'identificazione, monitoraggio e valutazione del progetto, e non solo in fase di realizzazione.
9. E' necessario assicurare la retroalimentazione dai progetti alla strategia.

ALLEGATO 2

Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT⁷⁹

Le pratiche legate alla cooperazione transfrontaliera e, in particolare, la diffusione del programma Interreg hanno fatto sorgere la necessità di creare degli strumenti appositi per la sua gestione: una Relazione della Commissione europea al PE nel 2004 evidenzia come “gli strumenti esistenti, quali il gruppo europeo di interesse economico a livello comunitario e gli accordi bilaterali o multilaterali tra Stati membri, si sono rivelati poco adatti ad organizzare una cooperazione strutturata dei programmi dei Fondi strutturali nell’ambito dell’iniziativa Interreg nel periodo di programmazione 2000-2006”. Sulla base di tale Relazione, nel 2004 viene presentata una proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio d’Europa per la creazione di un nuovo strumento, il Gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT. Il 5 luglio 2006, con il Regolamento (ce) n. 1082/2006, il Parlamento europeo e il Consiglio dell’unione europea hanno adottato il Regolamento che istituisce il GECT: tale Regolamento è applicabile a decorrere dal 1 agosto 2007. Esso è dotato di personalità giuridica: agisce, perciò, in nome e per conto dei propri membri sulla base di competenze assegnategli nell’ambito di una Convenzione da questi sottoscritta. Il GECT è stato creato appositamente con l’obiettivo di “gestire programmi di cooperazione co-finanziati dalla Comunità, segnatamente a titolo del futuro obiettivo 3, oppure per realizzare qualsiasi altra azione di cooperazione”.

La costituzione di un GECT avviene su iniziativa dei suoi membri, che possono essere Stati membri, enti regionali, enti locali ed enti di diritto pubblico. Può essere soggetto di diritto pubblico. Come evidenzia anche la Relazione presentata al PE, il GECT riveste una grande rilevanza politica dato che consente alle regioni di frontiera di disporre di uno strumento adatto a gestire rapporti di cooperazione con altri territori confinanti “in modo flessibile e in ampia autonomia rispetto alle amministrazioni e ai governi centrali”.

Nella Relazione si specifica come il GECT debba essere considerato uno strumento “complementare ad altre iniziative simili adottate a livello nazionale e del Consiglio d’Europa (Euroregioni)”. Tuttavia, è plausibile prevedere una parziale sovrapposizione dei due strumenti, almeno per quanto concerne le finalità generali, quelle, cioè, relative alla gestione dei rapporti e delle attività di cooperazione transfrontaliera in maniera autonoma rispetto agli enti locali, regionali e centrali. In un certo senso, il PE ha creato un suo strumento specifico in contrapposizione a quello promosso dal CdE: quest’ultimo si è, infatti, mostrato più cauto nel valutare “le eventuali conseguenze di una delimitazione poco chiara dell’obiettivo del gruppo e per le misure da prendere per il controllo della legittimità del gruppo e della regolarità dei suoi atti”. Rispetto alle euroregioni, il GECT presenta due differenze principali:

Deve essere costituito su territori appartenenti ai Paesi membri UE senza che, tuttavia, si escluda la possibilità che enti di paesi terzi ne facciano parte. Qui la differenza con l’euroregione, che può essere costituita anche solo da paesi extra UE (cfr. Eurobalkans).

Il GECT è sempre dotato di personalità giuridica mentre l’euroregione può anche non esserlo. In realtà, nel Protocollo aggiuntivo di Strasburgo del 1995 appare evidente una volontà del legislatore di favorire la creazione di euroregioni che abbiano una personalità giuridica e che possano, di conseguenza, gestire programmi e progetti comunitari.

Il Gect appare uno strumento pensato essenzialmente per la gestione di rapporti di cooperazione territoriale intra UE: la partecipazione di paesi non membri non è mai menzionata nel Regolamento, per quanto non esplicitamente esclusa. Tale volontà appare più evidente se si considera che, secondo il Regolamento, “i compiti dei GECT si limitano essenzialmente all’attuazione di programmi o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione”. Resta da vedere se lo strumento sarà esteso in modo da includere almeno i paesi candidati e potenziali candidati.

Infine, il Regolamento GECT dispone come esso debba essere disciplinato anche “dalla normativa degli Stati membri che disciplina i gruppi nazionali aventi natura e obiettivo simili, presenti nello Stato membro in cui il GECT ha sede, per quanto concerne gli aspetti non contemplati o disciplinati solo in parte dal presente regolamento”. Date la perplessità espresse dalla maggior parte degli stati membri su tale strumento perché “per costituire un GECT, le autorità locali e regionali non necessitano dell’approvazione del governo

⁷⁹ Nella prima proposta di regolamento, si parlava di cooperazione “transfrontaliera”, definizione poi allargata a “territoriale”. L’allegato è stato redatto da Pierpaolo Proto.

centrale” e perché esso determina la creazione “di strutture sovranazionali nel proprio territorio”, è verosimile che si preferiranno dei soggetti di diritto privato, per evitare sovrapposizioni di competenze con gli altri livelli di governo, locale e centrale.