



*Giunta Regionale
della Campania*



OICS



Ministero degli Affari Esteri
Direzione Generale per i Paesi del Mediter-
raneo e del Medio Oriente

Sperimentazione delle politiche di prossimità nel Mediterraneo Occidentale

NAPOLI – 22 e 23 luglio 2004

**Strumenti e metodologie dei programmi di prossimità
nel Mediterraneo nella fase di transizione**

Prospettive per la cooperazione interregionale

Luglio 2004



CeSPI

**Paper preparato dal Centro Studi di Politica Internazionale
a cura di José Luis Rhi-Sausi, Raffaella Coletti, Battistina Cugusi**

Parte I

I programmi di prossimità nella fase di transizione, 2004-2006

La politica di prossimità lanciata dalla Commissione con la comunicazione *Wider Europe*¹ si inserisce in un momento storico decisivo per l'Unione, caratterizzato dall'entrata tra le file dei membri di 10 nuovi Paesi dell'Europa centro-orientale. La sfida è grande e rappresenta un ulteriore passo avanti verso il raggiungimento dell'obiettivo di una vasta zona di pace e di stabilità ai confini dell'UE. Da qui l'assunzione da parte dell'Unione di un impegno concreto e rafforzato al fine di permettere l'adesione di un ulteriore gruppo di paesi, rappresentato dalla Romania e dalla Bulgaria, e dai Balcani occidentali.

Tuttavia, l'allargamento non può costituire l'unica soluzione. Alle porte dell'Unione allargata si trovano una serie di paesi per i quali non esistono prospettive di adesione, ma che possiedono un'importanza strategica per l'Unione Europea.

La politica di prossimità vuole rappresentare, dunque, uno strumento bivalente, attraverso il quale preparare il terreno per il prossimo allargamento e ricercare una maggiore integrazione con i paesi vicini del Mediterraneo e dei nuovi confini esterni dell'Unione con le ex Repubbliche sovietiche.

La Commissione ipotizza a tal fine la creazione di un nuovo strumento di prossimità a supporto della cooperazione transnazionale e transfrontaliera lungo i confini esterni dell'Unione allargata. La sua attuazione sarà suddivisa in due fasi: un periodo di transizione nel triennio 2004 – 2006 aprirà la strada al nuovo strumento, che diventerà operativo dal 2007.

La Commissione, nella sua Comunicazione del maggio 2004², ha previsto che lo strumento di prossimità opererà attraverso due distinte finestre, una dedicata alla cooperazione transfrontaliera e un'altra, più flessibile, dedicata ad una più ampia cooperazione transnazionale. Inoltre, ha specificato l'ambito di attuazione della fase transitoria della politica di prossimità. Essa farà ricorso a strumenti già esistenti a livello comunitario, inserendosi nella strategia della politica di cooperazione esterna dell'Unione verso i paesi terzi "vicini" e assumendo l'approccio alla cooperazione sperimentato nel quadro di INTERREG III.

INTERREG III è un'iniziativa comunitaria di cooperazione intra e transeuropea attuata nell'ambito del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) per il periodo 2000-2006. Il suo obiettivo consiste (Art. 20 del Regolamento 1260/99³), nel rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione Europea promovendo la cooperazione transfrontaliera (sezione A), transnazionale (sezione B) e interregionale (sezione C) e uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario. Improntato al principio del partenariato, il suo funzionamento si esplica attraverso la partecipazione di regioni appartenenti a più Stati membri in un numero variante a seconda delle sezioni dell'iniziativa (due regioni frontaliere nel caso della sezione A; regioni di almeno due paesi differenti nel caso della sezione B; partner di almeno tre/cinque paesi differenti per la sezione C) e nella creazione di *organismi congiunti* operanti sia nella fase di elaborazione dei Programmi di iniziativa comunitaria (PIC) e dei relativi Complementi di Programmazione (CdP), che in quelle riguardanti il monitoraggio, la gestione e l'attuazione dei medesimi.

Pur essendo stata prevista ed incoraggiata dagli Orientamenti della Commissione che regolano l'iniziativa comunitaria INTERREG III (Comunicazione 143/2000)⁴, la partecipazione dei paesi

¹ Comunicazione della Commissione del 11.03.2003, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (Com/104/2003).

² Comunicazione della Commissione del 12.05.04, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* (Com/373/2004).

³ Regolamento (CE) n.1260/99 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni sui fondi strutturali.

⁴ Comunicazione (CE) 2000/C n. 143/08 del 24.4.2000 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta ad incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario.

terzi ha trovato nella pratica difficile attuazione, se non nel caso del Programma PHARE Cross Border Cooperation (CBC) e, più recentemente, di TACIS CBC.

La spiegazione risiede, anzitutto, nel divieto di spesa al di fuori del territorio comunitario delle risorse del FESR, deputato al finanziamento di INTERREG.

La partecipazione dei Paesi terzi è, dunque, condizionata al versamento di contributi propri, o al ricorso a risorse complementari da parte dei partner dei Paesi membri (finanziamenti privati, o nel caso dell'Italia, anche il cofinanziamento delle Regioni, essendo la quota italiana assicurata al 100% dal Fondo di rotazione, istituito presso il Ministero delle finanze).

A queste si aggiunge la possibilità di far ricorso a risorse dei fondi della cooperazione esterna dell'Unione verso i paesi terzi, segnatamente: CARDS per i paesi dei Balcani occidentali; MEDA per i Paesi terzi del Mediterraneo; TACIS per le Repubbliche ex sovietiche e PHARE per i Paesi candidati all'adesione. Tanto più che la Comunicazione 143/2000 ha considerato il coordinamento tra tali fondi ed INTERREG uno dei principi fondamentali sui quali basare l'attuazione dell'iniziativa in parola.

In realtà, la realizzazione del coordinamento tra il FESR ed i fondi per la cooperazione esterna è stata ostacolata dalla mancata previsione di risorse appositamente dedicate e dall'esistenza di procedure differenti a livello dei rispettivi strumenti. In quest'ultimo caso si fa riferimento, in particolare a differenti processi di:

- Programmazione;
- Selezione (procedure di valutazione, selezione e approvazione delle proposte progettuali);
- Implementazione degli interventi;
- Monitoraggio (sistemi di *reporting*, monitoraggio e valutazione).

Il problema del coordinamento tra i differenti fondi è uno dei punti fondamentali che compongono la politica di prossimità per il triennio 2004 – 2006, prevedendo un coinvolgimento attivo dei Paesi terzi sia sul piano finanziario che della gestione dei documenti programmatici della medesima: i *Programmi di Prossimità*.

Sotto il primo punto di vista, infatti, una delle maggiori innovazioni della politica di prossimità consisterà nella possibilità di spendere sia nei Paesi membri che nei Paesi terzi, pur impiegando, conformemente alle disposizioni in vigore, fonti finanziarie differenti: FESR all'interno del territorio comunitario (circa 700 milioni di euro); risorse messe a disposizione dai fondi di cooperazione esterna (75 milioni di € a titolo TACIS, 90 milioni nell'ambito del PHARE, e 45 milioni, rispettivamente per il CARDS ed il MEDA) al di fuori dei confini UE⁵. L'ammontare della partecipazione dei fondi esterni alla politica di prossimità, per ogni annualità del triennio 2004 – 2006, sarà fissato dal Piano annuale di finanziamento. Diversamente, nella parte dei fondi strutturali, la programmazione della spesa è effettuata su base pluriennale (settennale). Non bisogna dimenticare, inoltre, che i fondi FESR sono sottoposti alla regola generale del *disimpegno automatico* (la cosiddetta "N+2"), in base alla quale i fondi impegnati in seguito all'approvazione da parte della commissione del documento di programmazione (nell'art. 9 del Reg. 1260/99 si parla più in generale di interventi) devono essere spesi entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno. In tal modo, ad esempio, il 2003 rappresentava il termine oltre il quale i fondi impegnati nel 2001 sarebbero stati automaticamente disimpegnati, riducendo la partecipazione delle risorse concesse all'intervento in questione della misura corrispondente (art.31, III comma, Reg. 1260/99).

Sotto il secondo punto di vista, il coinvolgimento diretto dei Paesi terzi alla fase di elaborazione e gestione dei programmi di prossimità rappresenta l'altra innovazione apportata dalla politica in questione. Essa, infatti, ha esteso anche ai Paesi terzi il principio in base al quale tutti i partner coinvolti godono di un ruolo paritario.

⁵ Comunicazione della Commissione del 12.05.04, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* (Com/373/2004).

Sulla base di quanto previsto dalle linee guida dell'ottobre 2003⁶, i programmi di prossimità si appoggeranno sui programmi INTERREG già esistenti (che coinvolgono gli Stati membri e Paesi terzi), o in corso di preparazione per i Paesi di nuova adesione. La normativa di riferimento, dunque, consisterà sia nelle disposizioni attualmente applicabili all'Iniziativa che in quelle relative alla cooperazione con i paesi terzi confinanti con l'UE.

In definitiva, dunque, per il periodo 2004 – 2006, saranno coinvolti nella politica di prossimità i seguenti soggetti:

- Paesi di nuova adesione, che possono avviare un programma INTERREG con i confini esterni dell'Unione;
- Paesi membri che sono già inseriti in un programma INTERREG con i paesi terzi confinanti;
- Paesi beneficiari dei programmi TACIS, MEDA e CARDS, confinanti con l'UE.

I programmi INTERREG interessati dalla politica di prossimità dovranno, dunque, essere emendati coinvolgendo tutti i partner partecipanti, nell'ambito di un processo partenariale simile a quello attuato nell'elaborazione dei PIC INTERREG III, articolato tra momenti di confronto a livello transfrontaliero/ transnazionale nell'ambito di appositi comitati transfrontalieri/ transnazionali e di consultazione interna ai singoli Stati, responsabili dell'attuazione del principio del partenariato (art.8 del Reg. 1260/99).

Questo esercizio consiste, in pratica, nella valutazione dei PIC INTERREG in vigore, in modo da integrare in essi le priorità della politica di prossimità indicate dalla Commissione, quali:

- Infrastrutture nel settore dei trasporti, dell'ambiente, dell'energia;
- Investimenti nella coesione economica e sociale (investimenti produttivi, sviluppo delle Risorse umane, infrastrutture legate al commercio, cooperazione nella ricerca e innovazione, ecc.);
- *People to people actions* (scambi di carattere culturale ed educativo).

La valutazione dovrà essere finalizzata, inoltre, alla modifica della dicitura delle disposizioni esplicitamente dedicate ai soli paesi membri in modo da estenderne l'applicazione a tutti i partner coinvolti.

Relativamente ai soli paesi terzi, le linee guida dell'ottobre 2003 hanno previsto la creazione di apposite *task force*, come ambito deputato alla modifica o all'elaborazione dei programmi di prossimità.

Seppur integrata, l'articolazione interna dei programmi di prossimità rimane la stessa prevista per INTERREG, con l'aggiunta, accanto alla descrizione degli obiettivi e delle priorità concordate tra i partner, di una sezione separata che evidenzia gli elementi distintivi in merito alle disposizioni di attuazione (designazione delle autorità competenti e degli aspetti istituzionali inerenti; modalità di implementazione a livello di progetti; attuazione finanziaria e controllo) a seconda della localizzazione dei partner, all'interno o all'esterno dei confini dell'Unione, oltre alla valutazione ex – ante richiesta dal Reg. 1260/99 per i soli interventi finanziati dal FESR.

Anche la denominazione varia. Verrà utilizzata, infatti, la dicitura di “XXX Programma di Prossimità”, dove per XXX si fa riferimento ad un'area (es. MEDOCC), o ai Paesi partecipanti (es. Italia – Adriatico). Dovrà, inoltre essere aggiunto un ulteriore paragrafo in cui si spieghi come, questo Programma di Prossimità svolga il ruolo di un “Programma INTERREG per la frontiera X-X”.

Allo stesso modo è stata prevista una differente procedura di approvazione, disposta dalla Commissione con propria decisione (art. 35 lettera f del Reg. 1260/99) per la parte relativa al FESR, da parte dello specifico Comitato di gestione del programma di cooperazione esterna di volta in

⁶ European Commission services working paper – *Guidance note concerning the preparation of Neighbourhood Programmes at the external borders of Member States and Accession Countries* – 23/10/2003.

volta interessato, a cui farà seguito, in caso di parere favorevole, la firma tra la Commissione ed il paese terzo di un *memorandum finanziario*, base legale dell'attuazione del documento programmatico.

Su decisione del Consiglio europeo di Salonicco del 19 – 20 giugno 2003, le risorse finanziarie da assegnare ai Paesi Terzi per la cooperazione transfrontaliera (e transnazionale) saranno gestite dalle stesse unità responsabili dei programmi nazionali di cooperazione esterna (CARDS, TACIS, MEDA, PHARE). A tal fine, sono state indicate due strutture deputate: la *Programme Coordination Unit* ed una *Contracting Authority*, individuata nella Commissione (delegazioni) nel caso in cui viga il sistema di gestione centralizzato, od in un organismo indicato dallo stesso partner esterno, in presenza di un sistema decentrato.

Sulla base delle disposizioni del regolamento 1260/99 (art.9, lettera n), la responsabilità della gestione degli interventi finanziati dal FESR ricadrà su un'*Autorità di gestione*, a seconda dei casi, autorità o ente pubblico o privato a livello nazionale, regionale o locale designato dagli Stati membri d'intesa con le autorità regionali e locali. Nel caso dei programmi INTERREG già esistenti, verrà mantenuta l'Autorità di gestione attualmente operativa.

Come per INTERREG, oltre al comune processo di programmazione degli interventi, il funzionamento dei programmi di prossimità sarà improntato al principio del partenariato e alla modalità transfrontaliera/transnazionale degli interventi, attraverso la creazione di organismi congiunti.

Anche in questo caso vengono mantenute le stesse strutture congiunte operanti nell'iniziativa INTERREG III, nella fattispecie:

- Un **Comitato di sorveglianza** e un **Comitato di selezione**, l'uno incaricato della sorveglianza e della valutazione del programma nel suo insieme, l'altro, responsabile principalmente della selezione dei progetti;
- Un **Segretariato tecnico congiunto**: organo amministrativo, incaricato tra l'altro dell'istruttoria delle proposte progettuali.

Secondo quanto statuito dagli Orientamenti sull'Iniziativa INTERREG III (Comunicazione 143/2000), il Comitato di sorveglianza deve essere composto da 1 a 4 rappresentanti delle autorità nazionali, regionali e locali, per ogni Stato membro; dalle parti economiche e sociali; dalla Commissione e dalla BEI, in qualità di osservatori. Per quanto riguarda il Comitato di selezione congiunto, esso è costituito secondo gli stessi principi di cooperazione e partenariato vigenti per il Comitato di sorveglianza.

Tralasciando il caso dei PIC di cooperazione transfrontaliera, nei quali la partecipazione dei paesi terzi agli organismi congiunti avviene di diritto, relativamente ai PIC di cooperazione transnazionale, i partner esterni possono essere associati secondo due modalità: in qualità di membri a pieno titolo o come osservatori. Nel primo caso parteciperanno alla presa delle decisioni alla pari con gli stati membri, a condizione che abbiano approvato il programma nel suo insieme, e partecipino, in misura variabile a seconda dei casi, al finanziamento dei progetti (es. Programma Transnazionale ARCHIMED in almeno 3 assi del programma). Nella seconda opzione, invece, la partecipazione agli organi di gestione del programma richiede un'esplicita manifestazione di interesse da parte del Paese terzo.

Con la politica di prossimità, la composizione del Comitato di sorveglianza e di selezione dovrà essere concepita in modo da ottenere un'equa rappresentanza dei vari partner. Ogni partner sarà responsabile dell'individuazione dei propri rappresentanti. La Commissione, inoltre, continuerà a partecipare ai lavori dei due Comitati svolgendo un ruolo consultivo.

Per quanto riguarda i membri del segretariato tecnico, essi saranno selezionati dalle amministrazioni responsabili del programma con procedure di evidenza pubblica.

La fase di implementazione degli interventi previsti nel quadro dei Programmi di prossimità consisterà in un sistema unico di presentazione delle offerte.

Si prevede un processo di selezione congiunta dei progetti, seguendo due possibili modalità: a titolarità diretta, in base alla quale le amministrazioni responsabili del Programma o il Comitato di sorveglianza individuano dei progetti, affidandone la realizzazione a soggetti e/o strutture interne od esterne tramite procedure di evidenza pubblica; o mediante invito a presentare proposte (*call for proposal*).

Le linee guida generali prevedono di far ricorso a quest'ultima modalità, a partire dall'estate 2004. In questo caso i bandi saranno lanciati dal Comitato di gestione, in ragione del suo carattere congiunto e del suo ruolo di principale organismo deputato alla selezione dei progetti.

Le fasi successive non cambiano. L'istruttoria delle proposte progettuali presentate sarà svolta dal segretariato tecnico congiunto, il quale opererà una prima selezione delle stesse sulla base di criteri di ammissibilità previsti dallo stesso Programma di prossimità. La selezione definitiva dei progetti verrà, invece, svolta dal Comitato di gestione congiunto.

L'approvazione formale dei progetti selezionati comporterà delle procedure differenti tra partner esterni ed interni. Nel primo caso, infatti, l'autorità di gestione firmerà una convenzione partenariale (*grant letter*) con il partner capofila, responsabile dal punto di vista giuridico e finanziario del progetto in nome e per conto del partenariato, autorizzando il cofinanziamento FESR, versato su un conto bancario intestato all'amministrazione nazionale, regionale o locali, designata dai partner quale Autorità di pagamento (Reg. 1260/99 art.9 lettera o).

Per i paesi terzi, invece, saranno i servizi della Commissione (delegazioni) ad effettuare l'approvazione formale, in seguito alla quale la *Contracting Authority* firmerà il contratto con i partner esterni.

La presenza di due capofila trova giustificazione nella necessità di far ricadere la responsabilità finanziaria e giuridica del progetto su soggetti differenti, l'uno per le attività implementate entro le frontiere interne, l'altro esterne, riproponendo una procedura già utilizzata dai programmi INTERREG transnazionali (es. Programma INTERREG Transnazionale CADSES).

Il caso CARDS

Il programma multipaese⁷ di prossimità CARDS per il 2004 ha previsto una somma pari a 15 milioni di euro da suddividere tra i Programmi di prossimità elaborati o in corso di elaborazione tra le frontiere esterne dei nuovi paesi membri (includendo due paesi in preadesione: Bulgaria e Romania) con i paesi dei Balcani Occidentali (Albania, Bosnia – Erzegovina, Croazia, FYROM, e Unione di Serbia e Montenegro, incluso il Kosovo) e tra questi ultimi e due paesi in preadesione, la Bulgaria e la Romania. Ad essi si aggiungono, infine, i Programmi di prossimità tra i paesi membri ed i paesi beneficiari del CARDS confinanti con l'UE.

Nella totalità dei casi considerati, comunque, i programmi di prossimità si appoggeranno sui programmi INTERREG in preparazione da parte degli Stati di nuova adesione e su quelli già esistenti, ad eccezione della Romania e della Bulgaria, per le quali si seguiranno le disposizioni relative al PHARE – CBC.

CARDS Neighbourhood Project Facility 2004

Programma di Prossimità	Finanziamento CARDS 2004 (milioni di euro)
Slovenia - Croazia – Ungheria	2,0
Ungheria – Serbia Montenegro	1,0
Romania – Serbia Montenegro	1.4
<i>Italia – Albania</i>	1,0
<i>Grecia –Albania</i>	2.2
<i>Grecia – FYROM</i>	1.8
Bulgaria – Serbia e Montenegro	1,0
Bulgaria – FYROM	1,0
<i>CADSES</i>	1.6
<i>Italia – Adriatico</i>	2,0
<i>Tot</i>	15,0

Fonte: CARDS 2004, Neighbourhood Programme

Le fonti concorrenti al finanziamento dei programmi di prossimità saranno diverse a seconda dei Paesi coinvolti. Il coordinamento riguarderà, dunque, il FESR ed il CARDS nel caso di partner provenienti da Stati membri, ed il CARDS e il PHARE – CBC, nel caso della Bulgaria e della Romania.

In ogni modo, sia per i 9 programmi bilaterali, che per CADSES e Italia – Adriatico, il cofinanziamento CARDS sarà assicurato attraverso la *CARDS Neighbourhood Project Facility*, di nuova istituzione.

Molte questioni legate alla prossimità continueranno ad essere trattate nei CARDS *Country Strategy Paper* (CSP) e nel *Regional Strategy Paper* (RSP), il quale, in particolare, già prevede la cooperazione transfrontaliera tra i propri ambiti di intervento.

I Programmi di prossimità si concentreranno, piuttosto, su interventi che richiedono un coinvolgimento tra gli attori di entrambi i lati delle frontiere, attribuendo particolare rilevanza, in sede di selezione, al carattere transfrontaliero degli interventi e alla sostenibilità della cooperazione.

Il processo di elaborazione o di modifica dei programmi INTERREG già esistenti richiederà un coinvolgimento di rappresentanti di tutti i Paesi interessati, i quali, pur nel rispetto della struttura e

⁷ *CARDS Neighbourhood programme 2004.*

degli interventi considerati ammissibili dalla comunicazione 143/2000, avranno il compito di integrare nel documento programmatico gli assi prioritari già indicati.

A seconda dell'area geografica considerata, inoltre, la gestione del programma sarà affidata a diversi soggetti, segnatamente: ad un'autorità di gestione per la parte riguardante il FESR, e ad una *Programme Coordination Unit* e una *Contracting authority* per gli interventi beneficianti del finanziamento CARDS. Queste ultime sono svolte rispettivamente dalla *National Coordination Unit* (solitamente un'autorità ministeriale) del programma CARDS nel Paese beneficiario e dalle delegazioni della Commissione⁸ o da un organismo identificato dallo Stato membro, secondo si tratti di un sistema di gestione centralizzato o decentralizzato.

In applicazione del principio di parità tra i partner, inoltre, sono state previste, anche se con alcuni limiti, procedure armonizzate per l'attuazione degli interventi, da effettuarsi attraverso organismi congiunti (un Comitato di sorveglianza; un Comitato di gestione congiunto; un Segretariato tecnico congiunto).

Al fine di consentire ai paesi CARDS di beneficiare in pieno delle opportunità rappresentate dalla politica di prossimità, la Commissione sta studiando la possibilità di prevedere il finanziamento di apposite azioni di *institution building* a favore delle autorità regionali e locali coinvolte.

È stato previsto, infine, un sistema unico di presentazione delle offerte tramite la procedura dell'invito a presentare offerte. Unica, inoltre, è anche l'*application form*.

I soggetti ammissibili generalmente coincideranno sia all'interno che all'esterno dei confini dell'Unione. Più precisamente, a seconda dei casi, essi saranno identificati tra amministrazioni nazionali, regionali o locali e altri enti pubblici, enti di ricerca, università, operatori/organismi socio-economici, e altri, aventi sede nelle zone ammissibili al programma di prossimità.

A seconda della dimensione finanziaria del progetto (tra 50,000 e 1 milione di euro), il CARDS ha previsto un livello di cofinanziamento differente:

- Fino a 50,000 € - un cofinanziamento minimo del 5%;
- Tra 50,000 e 300,000 €, un cofinanziamento minimo del 10%;
- Oltre 300,000, un cofinanziamento minimo del 25%.

Per la parte relativa al FESR, invece, non ci sono indicazioni generali sulla durata di un progetto, né sul loro ammontare, rimandando alle specifiche previsioni indicate nei documenti di programmazione. La decisione sulla partecipazione del FESR al cofinanziamento dei progetti segue, quindi, i criteri fissati dall'articolo 29 del regolamento generale (1260/99), distinguendo per zone obiettivo:

- Max 75% nelle regioni obiettivo 1;
- Max 50% nelle regioni obiettivi 2⁹.

Per ogni proposta progettuale, inoltre, dovranno essere indicati un capofila finanziario interno (localizzato nell'UE) per il FESR, e un capofila finanziario esterno (localizzato in un paese terzo o nell'UE) per il CARDS.

A seguito della selezione da parte del Comitato preposto, il progetto proposto dovrà ottenere l'approvazione definitiva, per la quale si seguiranno, anche in questo caso, due procedure differenti: la firma di una convenzione partenariale tra l'Autorità di gestione e il capofila interno, per la parte del progetto che prevede un cofinanziamento FESR; mentre la firma di un contratto tra la *Contracting Authority* e il capofila del Paese partner per la parte CARDS. Lo scopo in entrambi i casi rimane l'autorizzazione del cofinanziamento richiesto.

⁸ Nel caso della Serbia, Montenegro e FYROM dall'Agenzia europea per la ricostruzione.

⁹ Per l'Italia è stato previsto un cofinanziamento massimo del 50%, indifferentemente tra zone obiettivo 1 e 2.

Parte II

Il Programma di Prossimità MEDA, 2004-2006

La bozza del Programma di prossimità relativo ai Paesi partner del Mediterraneo, che verrà presentata per approvazione al prossimo comitato MED è stata redatta in conformità al regolamento MEDA¹⁰. E' quindi composta dallo *Strategy Paper* e dall'*Indicative Programme*, che definiscono obiettivi e priorità settoriali d'intervento, nonché una prima indicazione dei programmi previsti per il perseguimento dei risultati.

Il Programma si rivolge a tutti i Paesi partner del Mediterraneo ad eccezione della Turchia, le cui relazioni con l'Unione Europea si sviluppano in un contesto di pre-adesione. Sono stanziati per la sua realizzazione 45 milioni di Euro, a valere sui fondi MEDA. La realizzazione del Programma si basa sul partenariato euro-mediterraneo e sugli *association agreements* bilaterali. Premessa dichiarata del Programma è il fatto che la politica di prossimità debba rappresentare un quadro coerente di riferimento per i rapporti tra l'UE e tutti i suoi vicini dopo l'allargamento e, allo stesso tempo, debba essere applicata in modo flessibile, con riguardo alle differenti condizioni geografiche, economiche e sociali dei Paesi cui si rivolge. In questo quadro, per l'implementazione del programma di prossimità MEDA la Commissione si ispira ad un principio di gradualità, in considerazione anche delle particolari condizioni dei partner mediterranei; nel Programma si sottolinea infatti che mentre nei confronti dei Paesi CARDS e TACIS la cooperazione transnazionale e transfrontaliera è sviluppata in risposta a confini fisici condivisi, la politica nel Mediterraneo debba prima di tutto affrontare le necessità di un rafforzamento della cooperazione regionale e sub-regionale fra i partner mediterranei.

La finalità dichiarata del Programma è quella di colmare il gap esistente tra la strategia regionale verso i Paesi del Mediterraneo, quelle bilaterali e lo strumento di prossimità che sarà operativo a partire dal 2007¹¹. Come per i programmi di prossimità relativi alle aree CARDS e TACIS, nel biennio 2004-2006 si prevede di intensificare il coordinamento degli strumenti esterni ed interni esistenti¹², garantendo parallelamente il compimento degli impegni dell'attuale programmazione.

Il Programma di prossimità MEDA conferma l'obiettivo fondamentale della costruzione dell'area di libero scambio; parallelamente, in considerazione dell'esperienza maturata soprattutto nella gestione della componente regionale MEDA, esso suggerisce di limitare il numero degli obiettivi da perseguire al fine di una maggiore efficacia delle azioni. Tali considerazioni, cui si aggiunge il richiamo a tre comunicazioni della Commissione nel corso del 2003¹³ relative alla politica energetica, alla politica di trasporti aerei e allo sviluppo di una rete euro-mediterranea di trasporto, porta all'individuazione di due sostanziali priorità per il Programma di prossimità MEDA, 2004-2006:

- Preparare i partner mediterranei, attraverso la cooperazione transnazionale, alla partecipazione alla rete trans-europea dell'energia e dei trasporti;

¹⁰ Che prevede l'elaborazione di tre livelli di programmazione: uno *Strategy paper* (finalizzato a definire gli obiettivi di lungo termine della cooperazione e individuare i settori di intervento prioritari), un corrispondente *Indicative programme* (che mira a definire gli obiettivi principali, le linee guida e i settori prioritari del sostegno comunitario, nonché gli elementi di valutazione dei programmi) e piani di finanziamento annuali.

¹¹ Si noti che, come previsto nel *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* del 12.5.2004, anche la programmazione regionale e nazionale Meda per il periodo 2005-2006 ha tenuto in considerazione le priorità della politica di prossimità.

¹² Nel caso del Mediterraneo, dal lato esterno il riferimento è il programma MEDA; dal lato interno i due INTERREG IIIA Spagna – Marocco e Gibilterra Marocco e i due INTERREG IIIB MEDOCC e ARCHIMED.

¹³ *Commission Communication on the development of an energy policy for the enlarged EU, its neighbours and partner countries* (COM/262/2003); *Communication from the Commission on the development of Euro-Mediterranean transport network* (COM/276/2003); *Communication from the Commission on a Community aviation policy towards its neighbours* (COM/74/2004).

- Intensificare le attività mirate a rispondere a sfide comuni, comprese quelle che coinvolgono la cooperazione *people to people*, al fine di incoraggiare la cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

Tali priorità vengono articolate nel contesto dell'*Indicative Programme* in tre principali settori di azione: l'energia (per la quale sono previsti 14 milioni per la realizzazione di attività già programmate e 4,6 milioni per attività future), i trasporti (orientativamente 17 milioni di euro) e la cooperazione transnazionale e transfrontaliera (9,4 milioni)¹⁴.

Il ruolo pilota dell'energia per l'implementazione del partenariato euro-mediterraneo, e la conseguente costruzione di una politica energetica mirata, sono state oggetto della Conferenza Euro-mediterranea dei ministri dell'Energia, tenutasi a Roma l'1 e 2 dicembre 2003¹⁵; in occasione della stessa Conferenza, sono stati siglati accordi con alcuni Paesi della sponda sud del Mediterraneo, che costituiscono la base dei tre programmi previsti in merito al settore energetico nel documento di prossimità per l'anno 2004: l'integrazione del mercato dell'elettricità nel Maghreb¹⁶ (indicativi 5,6 milioni di Euro), la creazione di un mercato integrato del Gas nel Mashreq¹⁷ (indicativi 6 milioni di Euro) e il programma Israele - Palestina (indicativi 2,4 milioni di Euro).

Le attività previste nel contesto di questi tre programmi si concretizzano principalmente in studi e assistenza tecnica mirati alla graduale armonizzazione delle procedure e alla creazione di mercati locali dell'energia, in funzione di una futura integrazione con quello dell'UE. Si sottolinea che, nel programma relativo al Maghreb, vengono espressamente citati la Spagna e l'Italia quali Paesi fortemente coinvolti, alla luce delle interconnessioni fra Spagna e Marocco esistenti e di quelle previste fra Italia e Tunisia.

Nel settore dei trasporti, le azioni previste si articolano in base agli obiettivi individuati nella sopraccitata Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo della rete euro-mediterranea di trasporto. In particolare i programmi previsti sono la promozione di uno spazio aereo euro-mediterraneo, il rafforzamento della sicurezza marittima e la promozione del piccolo cabotaggio e delle autostrade del mare e lo sviluppo del sistema di navigazione satellitare Galileo anche nei Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Si prevede di determinare gli stanziamenti di ciascun programma nella fase di identificazione dei progetti. Le attività previste mirano a predisporre la realizzazione di una rete di trasporti euro-mediterranea e, a lungo termine, dell'area di libero scambio, attraverso assistenza tecnica, formazione e scambi mirati alla costruzione di capacità e ad una graduale armonizzazione delle procedure.

La sezione dedicata alla cooperazione transnazionale e transfrontaliera fa esplicito riferimento alla armonizzazione delle procedure interne ed esterne prevista dalla Commissione per il funzionamento dei programmi di prossimità nel triennio 2004-2006.

Le somme messe a disposizione nell'ambito del Programma di prossimità MEDA si articolano a completamento dei diversi INTERREG attivi tra l'UE e il Mediterraneo: 2 milioni di Euro per l'INTERREG III A Marocco - Spagna, 0,4 milioni di Euro per l'INTERREG III A Marocco – Gibilterra, 5 milioni di euro per l'INTERREG III B MEDOCC e 2 milioni di Euro per l'INTERREG III B ARCHIMED. Si ricorda che dal lato degli Stati membri, questi programmi

¹⁴ I dati provengono dalla tabella relativa al budget indicativo contenuta nel Programma di prossimità MEDA. Orientativamente si prevede una suddivisione dei fondi di 15 milioni di euro l'anno.

¹⁵ Le priorità per la politica energetica verso i Paesi della sponda sud del Mediterraneo nel periodo 2003 – 2006 sono state identificate in: accelerare le riforme nei paesi della sponda sud del Mediterraneo al fine di una graduale integrazione dei mercati del gas e dell'elettricità; migliorare la sicurezza delle forniture energetiche, delle infrastrutture e dei trasporti marittimi di petrolio; sviluppare connessioni energetiche Sud – Sud e Nord – Sud; promuovere il potenziale delle fonti di energia rinnovabili e l'appoggio al processo di Kyoto; promuovere una gestione efficiente dell'energia; armonizzare gli standard, le procedure e i sistemi informativi e statistici utilizzati nel settore dell'energia nei paesi della sponda sud del Mediterraneo.

¹⁶ Algeria, Marocco e Tunisia.

¹⁷ Egitto, West Bank/Gaza, Siria, Libano, Giordania.

attivano per il periodo 2000-2006 uno stanziamento complessivo di 485,55 milioni di Euro; non è chiaramente indicato nel Programma di prossimità quanto di questa somma sarà a disposizione per il periodo 2004-2006. La Commissione richiama espressamente la finalità di combinare attività transfrontaliere e transnazionali per rafforzare la cooperazione regionale e lo sviluppo economico, contribuendo alla costruzione della fiducia e dell'integrazione tra i confini. Fa inoltre riferimento all'importante ruolo dei governi nazionali, chiamati a supportare il raggiungimento di questi obiettivi attraverso la costruzione del quadro legale e politico necessario e attraverso finanziamenti aggiuntivi.

Nell'ambito degli INTERREG transfrontalieri (III A – ricordiamo che non riguardano l'Italia), si prevede che le attività possano essere ampliate a nuove tematiche, quali la promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero, il rafforzamento della cultura di impresa, lo sviluppo delle piccole e medie imprese (incluse quelle turistiche) e di iniziative per l'occupazione, l'assistenza per l'integrazione del mercato del lavoro e l'inclusione sociale, la condivisione delle risorse umane e la creazione di incentivi per la ricerca e lo sviluppo, la formazione, la cultura, la comunicazione, la salute e la protezione civile. Si prevede inoltre che il programma possa rivolgersi ad azioni mirate alla protezione dell'ambiente, all'efficienza del sistema energetico e alle fonti di energia rinnovabile, ai trasporti, alle reti di comunicazione e informazione, ai sistemi idrici, come pure ad incrementare la cooperazione in campo legale e amministrativo, al fine di sviluppare il potenziale umano e istituzionale per una corretta cooperazione transfrontaliera.

Nell'ambito degli INTERREG transnazionali (III B), viene messo in evidenza il coinvolgimento delle autorità nazionali, regionali e locali, al fine di promuovere una migliore integrazione tra gli Stati membri e i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. Le priorità dell'azione vengono individuate nell'intensificazione di strategie di sviluppo regionale a livello transnazionale, inclusa la cooperazione tra città e aree urbane e aree rurali; nella promozione di un sistema di trasporti efficace e sostenibile e di un miglior accesso alla società dell'informazione, per facilitare le comunicazioni tra isole o regioni periferiche; nella protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, in particolare l'acqua; nella protezione del patrimonio culturale.

Per l'attuazione del programma, e in coerenza con le linee guida¹⁸ dell'ottobre 2003, è prevista la creazione, all'interno dei Paesi partner mediterranei, "di un'autorità responsabile a livello nazionale e di un ampio partenariato a livello regionale, locale e non governativo, così come avviene dal lato degli Stati membri"; tuttavia per le regole procedurali della cooperazione transnazionale e transfrontaliera nel Mediterraneo la Commissione rimanda a successive linee guida.

In questo senso, il programma di prossimità MEDA rappresenta un momento di programmazione diverso dal programma di prossimità CARDS, il quale contiene già linee guida specifiche per l'armonizzazione degli strumenti interni ed esterni. Il programma di prossimità MEDA rappresenta piuttosto un documento di strategia. La stessa Commissione europea¹⁹ aveva previsto per MEDA l'elaborazione di uno *Strategy paper* e di un *Indicative programme* specifici per la prossimità. Del resto la prossimità, così come enunciata nelle intenzioni della Commissione, aggiunge sostanzialmente una terza dimensione al partenariato euro-mediterraneo, che si era sinora articolato, attraverso lo strumento MEDA, sui due livelli bilaterale e regionale²⁰, ciascuno dei quali seguiva l'iter di programmazione previsto dal regolamento; è in questo senso coerente la scelta della Commissione di attivare una programmazione della politica di prossimità realizzata secondo la medesima struttura. Nel caso di CARDS, le prospettive di adesione dei Paesi dei Balcani occidentali rendono la politica di prossimità una fase transitoria del rapporto tra questi Paesi e l'UE.

Anche per ciò che concerne i contenuti, i due programmi presentano significative differenze: il Programma di prossimità MEDA, infatti, si rivolge a tre obiettivi specifici, uno solo dei quali è

¹⁸ European Commission services working paper – *Guidance note concerning the preparation of Neighbourhood Programmes at the external borders of Member States and Accession Countries* – 23/10/2003.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Tale concetto è richiamato nello stesso programma di prossimità MEDA.

costituito dalla cooperazione transnazionale e transfrontaliera; il programma di prossimità CARDS, di contro, è interamente dedicato all'armonizzazione fra strumenti interni ed esterni in funzione del nuovo strumento di prossimità²¹. In questo senso, il programma di prossimità MEDA si rivolge ad obiettivi più ampi della politica di prossimità²², sacrificando parzialmente le risorse dedicate all'implementazione del nuovo strumento, che pure viene riconosciuto quale elemento chiave nella nuova politica dell'Unione verso i Paesi di prossimità.

Il volume delle risorse dedicate ai settori dei trasporti e dell'energia (complessivamente 35,6 milioni di Euro, contro i 9,4 dedicati al completamento degli INTERREG esistenti) sembrano peraltro predisporre le basi per un maggiore utilizzo nei confronti dei Paesi MEDA (ad esempio rispetto ai Paesi CARDS) della seconda finestra del nuovo strumento di prossimità (dedicata a più ampie forme di cooperazione transnazionale), così come dovrebbe entrare in funzione a partire dal 2007, ai sensi della strategia elaborata dalla Commissione nel maggio 2004²³. La particolarità dei confini marittimi, più volte richiamata nel Programma di prossimità MEDA, è senz'altro una delle motivazioni per la maggiore attenzione a forme di cooperazione diverse dalla transfrontaliera; tuttavia anche altri elementi possono essere richiamati per spiegare questo approccio.

Innanzitutto, lo stesso Programma di prossimità MEDA richiama più volte alla debolezza del sistema istituzionale dei Paesi partner mediterranei, che implica una difficoltà specifica nell'attivare forme di cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

In secondo luogo, le interconnessioni nel settore dei trasporti e dell'energia rappresentano tematiche nuove nel rapporto fra Unione europea e Paesi della sponda sud del Mediterraneo, che necessitano quindi di un adeguato spazio di implementazione. La strategia europea di collegamento delle rotte di trasporto con i Paesi vicini, elaborata nel corso delle conferenze paneuropee dei trasporti di Praga (1991), Creta (1994) ed Helsinki (1997), non aveva infatti sino ad oggi previsto il coinvolgimento dell'area mediterranea, mentre aveva strutturato una specifica rete (i "corridoi"²⁴) nell'Europa Centro-orientale e Balcanica. Nel Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002 si è affrontata la tematica del collegamento fra la rete transeuropea dei trasporti²⁵ e il Mediterraneo; le indicazioni sono confluite nella già citata Comunicazione della Commissione del giugno 2003, che sottolinea l'esigenza dello sviluppo di una rete di trasporti euro-mediterranea. La stessa comunicazione, del resto, denota anche in questo ambito una scarsa integrazione e cooperazione sub-regionale, che necessita di un impulso da parte dell'UE; tale tema diviene prioritario alla luce dell'interesse strategico che riveste, anche ai fini della realizzazione dell'area di libero scambio.

Infine, è da tenere in considerazione il fatto che la preesistenza di un rapporto di partenariato fra l'Unione europea e i Paesi partner mediterranei, se da un lato costituisce un elemento di indubbio

²¹ Si ricorda che i 45 milioni di euro previsti per la realizzazione del programma di prossimità CARDS sono interamente dedicati all'implementazione transitoria del nuovo strumento di prossimità, nel contesto di nuovi programmi per i nuovi paesi aderenti o a completamento degli esistenti INTERREG 2000-2006.

²² Si veda la Comunicazione della Commissione del 12.5.2004, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* (COM/373/2004).

²³ *Ibidem*.

²⁴ I corridoi rappresentano dei percorsi sui quali si dovrebbero concentrare le diverse vie di comunicazione (ferrovie, strade, porti fluviali e marittimi); ne sono stati predisposti dieci, che disegnano una maglia che attraversa tutta l'Europa, compresa quella centrale e orientale. La strategia UE mirata alla creazione di una rete di collegamento fra i paesi dell'Unione e le aree ad esso limitrofe comprende anche: il TINA - Transport Infrastructure Needs Assessment (finalizzato allo sviluppo delle linee di trasporto nei Paesi dell'Europa orientale), le aree paneuropee di trasporto - Petra (che coprono le zone marittime del Mediterraneo, del Baltico, del Mar Nero e dello ionico-adriatico); il corridoio transiberiano (che congiunge i corridoi paneuropei alla Cina, alla Corea e al Giappone); il corridoio meridionale (che li collega con l'Asia centrale attraverso Turchia e Iran); il corridoio Nord-Sud (che collega i corridoi al Golfo Persico, attraverso Russia e Asia centrale); il Traceca - Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (che congiunge i corridoi all'Asia centrale attraverso il Caucaso, ripercorrendo tratti dell'antica Via della Seta).

²⁵ La costruzione della rete transeuropea dei trasporti, che prevede l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionale all'interno dell'UE, costituisce per l'Unione un fondamentale elemento finalizzato allo sviluppo del mercato interno e al rafforzamento della coesione economica e sociale (per maggiori informazioni: http://europa.eu.int/comm/ten/transport/index_en.htm).

valore in termini di rapporti avviati ed esperienza maturata nella collaborazione fra le parti, dall'altro implica l'inserimento della politica di prossimità e delle nuove modalità di cooperazione che essa prevede in un quadro di relazioni, impegni e rapporti già strutturati e consolidati.

Tutti questi elementi contribuiscono a rendere il programma di prossimità MEDA, nella fase 2004-2006, per alcuni aspetti simile alla tradizionale programmazione dell'UE verso la sponda sud del Mediterraneo. Si ricorda a questo proposito che la cooperazione sud – sud, più volte richiamata nel documento e punto centrale di tutti e tre i programmi proposti per il settore energetico, è uno dei tre obiettivi cardine della strategia regionale MEDA²⁶.

Le stesse tematiche considerate, i trasporti e l'energia, sebbene acquistino una priorità strategica nuova alla luce della prevista integrazione con le reti europee, non costituiscono ambiti innovativi di intervento per l'UE, che ha offerto il proprio supporto negli anni passati soprattutto attraverso la BEI²⁷.

Tuttavia, margini di coinvolgimento dei diversi attori degli Stati membri (e in particolare dell'Italia) si aprono anche nel contesto degli obiettivi più tradizionali già in questo triennio, in modo meno evidente nel settore dell'energia (dove l'unico richiamo espresso ad una cooperazione di tipo transnazionale è contenuto nel programma Maghreb, nel quale si prevede che la formazione specialistica necessaria per la gestione del settore avvenga da parte degli esperti che rappresentano la controparte nell'UE) e più evidente in quello dei trasporti. In questo ambito, in particolare, le attività previste (costruzione di capacità, visite di studio, formazione, seminari) e alcuni degli ambiti di intervento sembrano implicare l'attivazione di forme di cooperazione transnazionale soprattutto fra organismi tecnici. Le iniziative portate avanti dovranno essere armonizzate con le azioni mirate allo sviluppo delle infrastrutture, e renderanno dunque necessario un elevato livello di coordinamento e armonizzazione non solo nel contesto del programma MEDA, ma anche con la BEI, peraltro già attivamente coinvolta nella programmazione verso il Mediterraneo²⁸.

Spazio certo di attività, infine, è quello che si apre alle regioni italiane già coinvolte nell'attuazione degli INTERREG III B MEDOCC e ARCHIMED. Nonostante il rimando a successive linee guida specifiche è ipotizzabile un meccanismo di gestione simile a quello previsto per il programma CARDS, conforme alle più volte richiamate linee guida generali indicate dalla Commissione.

²⁶ Gli altri due sono il rafforzamento degli effetti della cooperazione bilaterale e l'impegno congiunto su problematiche con una dimensione transnazionale. Alla strategia regionale è assegnato circa il 10% del totale dello stanziamento MEDA (5.350 milioni di euro per il periodo 2000-2006).

²⁷ Si ricorda in proposito che a seguito del Consiglio europeo di Nizza, nel 2000, è stata istituita presso la BEI, oltre al mandato generale per il Mediterraneo, una dotazione specifica pari a un miliardo di euro, priva di garanzia comunitaria, destinata a "finanziare nella regione importanti progetti transregionali nei settori dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente".

²⁸ Si ricorda peraltro che la presenza della BEI nella regione è destinata a crescere. Con il Consiglio europeo del 12 dicembre 2003 è stato infatti assegnato un mandato alla BEI per rafforzare l'operatività del FEMIP – Fondo euro-mediterraneo di investimento e partenariato, attraverso la creazione di un FEMIP Trust Fund. Per maggiori informazioni: <http://www.eib.org/lending/med/en/index.htm>.

Parte III

Alcune osservazioni sui programmi di prossimità nel Mediterraneo

Gli elementi forniti finora dalla Commissione europea sui programmi di prossimità nel Mediterraneo ci permettono di fare alcuni commenti generali sulla metodologia e il modello gestionale che li ispira e di tracciare alcune ipotesi di lavoro sul ruolo e sulle opportunità che possono avere le Regioni e gli enti locali.

In primo luogo, deve essere messo in risalto il fatto che, anche nella cooperazione mediterranea, la Commissione ha confermato la metodologia secondo cui “i programmi di prossimità saranno basati sull’approccio INTERREG”²⁹. Con questa posizione di principio si dà un riconoscimento esplicito al ruolo chiave che si profila per il terzo livello istituzionale dell’UE, in particolare per le Regioni, nella politica di prossimità, a cominciare dalla fase di transizione 2004-2006.

In secondo luogo, ancora nella sfera dei principi che debbono ispirare i programmi di prossimità nel Mediterraneo, è rilevante constatare che il coinvolgimento attivo di entrambi i lati della frontiera si baserà su un partenariato istituzionalmente articolato e non verticistico, sia nella fase della formulazione delle politiche, sia in quella dell’implementazione dei progetti. In particolare, i programmi di prossimità, nello schema gestionale proposto dalla Commissione, si basano su un partenariato che richiede il coinvolgimento attivo dei vari livelli istituzionali nelle due sponde del Mediterraneo. Si supera cioè il tradizionale partenariato fondato sui vertici istituzionali, del tipo governo-governo, e si ipotizza la costruzione di un partenariato fondato sul concetto di *governance*, molto diverso dal concetto di *government*.

“La *governance* –scrive il prof. Caciagli- sarebbe caratterizzata da una maggiore cooperazione fra lo stato e gli altri soggetti, istituzionali ma anche privati, cooperazione condotta in una rete di relazioni orizzontali [mediante la quale si valorizza] l’aspetto non gerarchico dei processi decisionali, quindi la negoziazione e la cooperazione fra gli attori collocati istituzionalmente su piani diversi.”³⁰

La *governance* multi-livello si propone, quindi, come il sistema istituzionale della nuova politica di cooperazione euro-mediterranea che sarà avviata con i programmi di prossimità.

Le conseguenze di questa proposta istituzionale saranno molteplici, sia sull’assetto delle politiche interne dell’UE, sia su quello dell’azione esterna dell’UE. Da parte nostra ci vogliamo soffermare su tre ordini di tematiche che possono incidere sui rapporti euro-mediterranei.

Da un lato, si richiede un’armonizzazione istituzionale fra le due sponde del Mediterraneo che deve fare i conti con tradizioni e sistemi di governo molto diversi.

Questo processo di armonizzazione istituzionale dovrà fare perno nell’esperienza maturata dalla cooperazione euro-mediterranea, soprattutto da quella sviluppata dai governi substatali e dai programmi *people to people*.

Dall’altro lato, c’è l’indicazione della Commissione³¹ che ritiene che i programmi di prossimità possano riequilibrare ed espandere le priorità previste dai programmi INTERREG e quelle della cooperazione euro-mediterranea, in particolare i programmi MEDA. Si tratta di concordare e costruire priorità condivise fra i due lati della frontiera mediterranea.

Ciò implicherà, in estrema sintesi, la necessità di rendere compatibile la logica dell’*internazionalizzazione* europea con quella dello *sviluppo* dei Paesi partner del Mediterraneo. Un obiettivo semplice da enunciare ma di difficile applicazione.

²⁹ European Commission (23.10.2003), “Guidance Note concerning the preparation of Neighbourhood Programmes at the external borders of Member States and Accession Countries”, *European Commission Services Working Papers*, Bruxelles.

³⁰ Mario Caciagli (2003), *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna, p. 111.

³¹ Commissione europea, op.cit., p. 4.

Infine, i programmi di prossimità nel Mediterraneo, oltre ai mutamenti istituzionali richiesti e alla costruzione del processo di definizione delle priorità, devono fare i conti con una fase di transizione dove l'approccio proposto si scontra (o si discosta) con politiche e strumenti operativi ereditati dalla fase precedente alla politica di prossimità.

L'eterogeneità istituzionale euro-mediterranea

L'applicazione dell'approccio INTERREG ai programmi di prossimità dovrà affrontare l'eterogeneità istituzionale fra le due sponde del Mediterraneo. Si deve ricordare che l'approccio INTERREG di cooperazione presuppone un certo livello di decentramento amministrativo e di consolidamento del regionalismo. Nel caso europeo questi processi sono stati accelerati e incentivati dall'integrazione sopranazionale. Nei Paesi partner del Mediterraneo, viceversa, il decentramento e l'incremento delle competenze dei governi substatali non sono processi affermati e l'assenza di un'integrazione sopranazionale non prefigura né tempi rapidi né una forte spinta in questa direzione, anche se segnali concreti di decentramento sono emersi in alcuni Paesi dell'area negli ultimi anni. L'eterogeneità istituzionale si manifesta anche sul piano più specifico della cooperazione euro-mediterranea. In particolare, il partenariato euro-mediterraneo è stato un'espressione diretta dei sistemi fortemente centralistici, imperniati sul ruolo di esclusività esercitato dai governi nazionali dei Paesi partner. Certamente si è trattato di un partenariato asimmetrico fra un'istituzione sopranazionale (L'UE) e i singoli governi nazionali, ma fondato su un approccio di *government* e non di *governance*.

In realtà, i programmi di prossimità nel Mediterraneo sono concepiti come una "terza gamba" del partenariato euro-mediterraneo, che si aggiungerà alle dimensioni bilaterale e regionale già previste nel contesto dello strumento MEDA, ma non le sostituirà. Ciò è determinato dalle differenze strutturali di fondo che caratterizzano le aree del nuovo vicinato dell'UE. In un caso (Balcini Occidentali, Romania, Bulgaria e Turchia), i programmi di prossimità preparano la futura integrazione con i Paesi di "preadesione", nell'altro (Maghreb e Mashreq) i programmi di prossimità arricchiscono il partenariato.

Ciò non modifica il fatto che anche nel contesto mediterraneo, dove l'orizzonte dell'integrazione non è nelle ipotesi, i programmi di prossimità si presentano in forte discontinuità concettuale e pratica con gli attuali programmi del partenariato euro-mediterraneo. Per tutte queste ragioni non è sorprendente, come si può osservare dagli impegni finanziari, che nella fase di transizione della cooperazione con i Balcani i programmi previsti siano più vicini all'approccio di prossimità che non a quello di CARDS, mentre nel caso del Mediterraneo i programmi previsti siano più vicini all'approccio MEDA che non a quello di prossimità.

Il partenariato territoriale come modello istituzionale della politica di prossimità

Le particolari difficoltà istituzionali del nuovo partenariato euro-mediterraneo richiedono, in questa fase di transizione, di trovare delle soluzioni realistiche, flessibili ed efficaci. In questa prospettiva, ci sembrano particolarmente interessanti alcune proposte che emergono dall'esperienza della cooperazione internazionale delle Regioni e degli enti locali italiani, maturata soprattutto nell'ultimo decennio.

Quest'azione internazionale ha messo in evidenza alcune modalità di cooperazione (la cooperazione decentrata e la cooperazione transfrontaliera) e, soprattutto per quanto riguarda l'assetto istituzionale, un tipo di partenariato che si può proporre per i programmi di prossimità nel Mediterraneo (il partenariato territoriale).

In termini sintetici ed schematici, il partenariato territoriale si fonda sulle seguenti basi:

- Una cooperazione internazionale concepita fondamentalmente come supporto a processi di sviluppo, piuttosto che come generatrice di sviluppo attraverso l'elaborazione e la

realizzazione di progetti. Con ciò si cerca la costruzione di un partenariato capace di durare nel tempo e di garantire la sua sostenibilità.

- Un approccio territoriale e di tipo “*bottom up*” allo sviluppo, che si prefigge come obiettivi compatibili la crescita economica, la sostenibilità ambientale, l’estensione della democrazia e la coesione sociale.
- Un partenariato fra territori, fondato su una rete di relazioni di interscambio, materiale e immateriale, aperto a tutti i soggetti dei territori cooperanti (imprese, associazioni sociali e di categoria, banche, università e centri di ricerca, ecc.).
- Un partenariato sistemico all’interno del proprio territorio, basato nelle proprie vocazioni e nella reciprocità degli interessi, che assegna ai governi substatali il ruolo di facilitatori e coordinatori dell’azione dei vari soggetti coinvolti. In questo quadro gli accordi e i twinning istituzionali sono funzionali all’avviamento o al consolidamento dei partenariati di cooperazione.
- Infine, si tratta di un partenariato aperto che facilita la collaborazione con gli altri livelli istituzionali: nazionale, comunitario e internazionale.

Il partenariato territoriale non presuppone un’omogeneità istituzionale dei partner, ma una condivisione sia dei principi sia soprattutto di una prospettiva di co-sviluppo. Finora, l’esperienza pratica ha mostrato partenariati territoriali appena abbozzati, ma l’approccio si è dimostrato praticabile, flessibile ed efficace, anche in contesti molto diversi fra loro. Nel Mediterraneo, l’esperienza dei partenariati territoriali è ancora modesta, ma una discreta casistica dimostra che la sua metodologia gode di un buon livello di accettazione.

In sintesi, la proposta dei partenariati territoriali come modello istituzionale della politica di prossimità richiede ancora molto lavoro, sia di carattere pratico-sperimentale che di carattere concettuale. Fra i compiti più urgenti si ricordano:

- Una maggiore conoscenza dei processi di decentramento e del dibattito istituzionale nei Paesi partner del Mediterraneo.
- Una maggiore diffusione nei Paesi partner dell’approccio territoriale allo sviluppo, compresa la conoscenza degli strumenti di programmazione e di implementazione applicati dalle Regioni europee a minor sviluppo relativo.
- Una valutazione sulle esperienze di partenariato nei programmi INTERREG e MEDA.
- Una sperimentazione operativa nella fase di transizione che permetta l’utilizzazione simultanea degli strumenti comunitari, esterni ed interni, e di quelli della cooperazione dei Paesi membri dell’UE.

Identificazione e selezione delle priorità nei programmi di prossimità nel Mediterraneo

Il rapporto fra priorità e partenariato è un rapporto di correlazione diretta. Il rafforzamento di una delle parti rafforza l’altra e l’indebolimento di una delle parti debilita l’altra. Perciò, l’identificazione e la selezione delle priorità acquisisce una valenza chiave nella cooperazione euro-mediterranea .

La Commissione europea, come si è visto, ha identificato nell’energia e nei trasporti le due aree tematiche prioritarie della fase di transizione. In questa scelta sono stati considerati tre argomenti essenziali. Da un lato, si considera la costruzione delle reti energetiche e di trasporti come preconditione fondamentale del nuovo partenariato euro-mediterraneo. Qualsiasi progetto di costruzione di uno spazio mediterraneo comune presuppone come condizione *sine qua non* la costruzione di una rete di infrastrutture fisiche basata sull’armonizzazione legislativa e procedurale. Dall’altro, le reti energetiche e di trasporti sono uno degli incentivi migliori per avviare processi di integrazione sopranazionale fra i Paesi partner del Mediterraneo. Infine, la sicurezza energetica e la conseguente rete infrastrutturale costituiscono la base materiale del nuovo partenariato euro-mediterraneo.

Si tratta certamente di ragioni di fondo che hanno una prospettiva di lungo respiro. Queste priorità tematiche, quindi, sono sicuramente da condividere. Quello che appare però meno chiaro è il modo in cui verranno costruite queste reti. Quale processo decisionale sarà adottato, quali caratteristiche conterranno, quali saranno i soggetti attuatori, quale impatto ambientale è previsto, quali saranno i beneficiari finali. L'unico dato chiaro al riguardo sono gli impegni finanziari della Commissione europea per la fase di transizione (2004-2006).

Sarà quindi importante tenere presente due ordini di fattori:

- Adottare meccanismi di partecipazione dei partenariati territoriali coordinati dai governi substatuali nella formulazione e nell'implementazione dei programmi sull'energia e sui trasporti.
- Prendere in considerazione le reti immateriali, in particolare le reti istituzionali e le reti culturali, come componenti della costruzione infrastrutturale dello spazio mediterraneo.

Per quanto riguarda i programmi di prossimità propriamente detti nella fase di transizione, cioè quelle con una componente INTERREG e un'altra MEDA, essi debbono contenere un forte slancio sperimentale, in modo da permettere la ricerca di compatibilità fra le varie priorità e la costruzione di partenariati territoriali compiuti e maturi.

In termini più operativi il pensare "europeo" e il pensare "mediterraneo" possono trovare una sintesi nei seguenti criteri:

- Partire dalle condizioni e dai bisogni del processo di sviluppo dei Paesi partner del Mediterraneo.
- Cercare il massimo di complementarità fra i territori che cooperano.
- Stabilire regole condivise sulla competizione e la concorrenzialità territoriale.
- Utilizzare gli strumenti dell'approccio dello sviluppo territoriale per questi scopi (marketing territoriale, mappe dei bisogni, mappe di competitività, mappe di capitale sociale, ecc.) .

Sul modello di gestione dei programmi di prossimità

Come si è visto nella prima parte di questo paper, sul modello di gestione dei programmi di prossimità nel Mediterraneo nella fase di transizione è prevista la seguente struttura e il seguente iter procedurale.

Modello di gestione

Policy

Comitato di monitoraggio (organismo responsabile della sorveglianza e della valutazione del programma nel suo insieme)	Comitato di selezione (principale responsabile della selezione dei progetti)
Queste funzioni potranno essere concentrate anche in un unico Comitato	

I Comitati dei Programmi di Prossimità dovranno costituirsi in modo da assicurare una rappresentanza equilibrata di tutti i Paesi partecipanti, oltre ad un'appropriatezza rappresentanza della Commissione Europea.



Segretariato del Programma di Prossimità

Gestione operativa

Componente interna all'UE	Componente esterna
Autorità di Gestione (stesse funzioni INTERREG III)	Unità di coordinamento del Programma (funzioni da definire)



Segretariato Tecnico Congiunto
Nominato dall'Autorità di Gestione e dall'Unità di Coordinamento del Programma, il STC sarà responsabile della gestione amministrativa. Sarà localizzato nel territorio dell'UE, ma dovrà includere staff proveniente da tutti i paesi partner.



Autorità di Pagamento (Regole Fondi Strutturali)	Contracting Authority Sarà la stessa Commissione, attraverso le sue delegazioni, a svolgere tale funzione, tranne nel caso sia stato previsto un sistema di gestione decentralizzato. In tal caso, infatti, essa sarà affidata ad un Organismo ad hoc, individuato dal Paese terzo.
--	---

Iter procedurale dei Programmi di prossimità:

1. Un sistema unico di presentazione delle offerte e di selezione;

2. Un unico *application form* per ogni progetto, che operi una chiara distinzione tra le attività da implementare all'interno e all'esterno del territorio comunitario;
3. La selezione congiunta dei progetti seguirà, prevalentemente, la procedura della *call for proposal*;
4. Il Segretariato tecnico congiunto si occuperà dell'istruttoria delle proposte progettuali;
5. Le *application* dovranno includere partner sia interni che esterni all'Unione;
6. La selezione verrà operata dal Comitato di selezione congiunta;
7. L'approvazione formale del progetto sarà effettuata da soggetti differenti per gli elementi interni (Autorità di gestione) ed esterni (*Contracting Authority*) dello stesso;
8. L'Autorità di gestione firmerà una convenzione partenariale (*grant letter*) con il capofila interno del progetto. Per la parte esterna, invece, si prevede la firma di un contratto tra la *Contracting Authority* ed un capofila situato nel territorio del Paese terzo, partner del progetto.

Osservazioni sugli aspetti gestionali della fase di transizione

Il coinvolgimento di differenti strumenti finanziari per l'avvio dei programmi di prossimità nella fase di transizione richiede un ulteriore sforzo di coordinamento tra le procedure dei programmi INTERREG III e MEDA. In particolare:

- Il coordinamento potrebbe comportare difficoltà di gestione dei programmi e di conseguenza ritardi nell'attuazione dei progetti, a causa sia delle difficoltà di interrelazione tra partner interni ed esterni, sia alla mancanza di esperienza da parte dei Paesi terzi (soprattutto autorità regionali e locali) nella gestione dei programmi comunitari;
- Per questo motivo sarebbe prudente pensare ad un numero limitato dei partner coinvolti nell'implementazione dei progetti;
- Si rende necessario, inoltre, offrire assistenza tecnica ai rappresentanti delle autorità nazionali, regionali e locali dei Paesi partner del Mediterraneo affinché possano familiarizzare con le procedure di gestione di INTERREG;
- Anche i partner substatali dei paesi membri dovranno aumentare la loro capacità progettuale;
- Infine, si deve tenere in considerazione che le differenti procedure dei programmi coinvolti potrebbero comportare difficoltà nei finanziamenti e nel pagamento degli interventi. In particolare, la regola del disimpegno automatico del FESR, come è stato già spiegato nella prima parte del paper, comporta dei vincoli molto rigidi nel flusso e nei tempi di spesa ai quali il finanziamento MEDA dovrà adeguarsi.