

Research paper CeSPI
per la Regione Toscana
nel quadro del progetto Interreg III B Euromedys

I PARTENARIATI TERRITORIALI NELLA POLITICA DI PROSSIMITÀ

A cura di Andrea Stocchiero
con i contributi di
Silvia Aprile, Rosa Balfour, Battistina Cugusi, Alessandro Rotta

Roma, Settembre 2004

Indice

Premessa	3
1. Il concetto di partenariato nelle politiche dell'Unione Europea.....	4
1.1 La debolezza del ruolo delle autorità substatuali nel concetto di partenariato delle politiche esterne dell'UE	6
1.2 La rilevanza del ruolo delle autorità substatuali nel concetto del partenariato delle politiche interne dell'UE	10
1.3 Alcune riflessioni finali	12
2. Il concetto dei partenariati territoriali nella paradiplomazia delle autorità substatuali	14
2.1 La paradiplomazia delle autorità substatuali nella glocalizzazione	14
2.2 La paradiplomazia nella governance multi livello dell'UE.....	17
2.3 Il concetto dei partenariati territoriali.....	20
3. I partenariati territoriali nella politica di prossimità.....	23
3.1 La Wider Europe e le autorità substatuali	23
3.2 La cooperazione transfrontaliera e transnazionale nello strumento di prossimità	24
3.3 La declinazione dei partenariati territoriali nel nuovo strumento di prossimità.....	26
Allegato 1 - Tavola sinottica sui partenariati europei con i paesi esterni.....	31
Allegato 2 - Procedura dei Programmi di Prossimità e istituzioni previste.....	33

Premessa

Nel 2003 la Commissione europea ha lanciato la politica di prossimità per la creazione di uno spazio comune di sicurezza, stabilità e prosperità con i paesi vicini all'Unione Europea (UE) allargata. I nuovi indirizzi della Commissione riconoscono il ruolo delle autorità substatali¹ nella cooperazione transfrontaliera e transnazionale, ma permangono alcune difficoltà nel modificare alcune impostazioni tradizionali dell'azione esterna europea (soprattutto nel caso del programma MEDA del partenariato euro-mediterraneo)

Di qui l'importanza di qualificare il ruolo delle autorità substatali attraverso l'articolazione del concetto del partenariato nel sistema delle relazioni esterne dell'UE, considerato non solo come accordo intergovernativo per regolare le relazioni tra le parti fondato sul principio della parità, ma come strumento di governance multi livello, grazie all'applicazione del principio dello sviluppo partecipativo e della sussidiarietà. In questo modo si riconoscerebbe un ruolo attivo delle autorità substatali nella azione esterna europea.

Questa indicazione viene ricavata attraverso la derivazione dei principi e degli elementi generali del partenariato così come sviluppatosi nel sistema delle relazioni esterne e nella politica interna della UE (capitolo 1). Ricordiamo a tale proposito che l'UE è l'unico attore internazionale a concludere accordi di questo tipo, sia con paesi singoli sia con gruppi di paesi.

Il concetto di partenariato si ritrova anche nelle relazioni internazionali delle autorità substatali (paradiplomazia) nel contesto della cosiddetta glocalizzazione, e con particolare riferimento alle esperienze della cooperazione decentrata, transfrontaliera e transnazionale (capitolo 2). Viene di conseguenza proposto il concetto del partenariato territoriale quale politica e metodologia di relazioni internazionali delle autorità substatali a supporto della creazione di uno sviluppo comune (translocale e globale), fondato sul difficile processo di valorizzazione delle diverse identità e risorse in un quadro di principi e valori condivisi.

Infine, nel terzo capitolo si avanzano alcune indicazioni e proposte per la declinazione del concetto di partenariato territoriale nella politica di prossimità.

¹ L'uso del termine "substatale" al posto di quello più utilizzato nella letteratura internazionale di "subnazionale" (inteso come unità territoriale nel livello immediatamente inferiore allo stato, dotata di una rappresentanza politica) si deve all'argomentazione di Caciagli, a cui noi aderiamo, riguardo il fatto che, soprattutto in Spagna, "il termine subnazionale susciterebbe la reazione delle nazioni che si considerano tali pur riconoscendosi parti dello stato" (Caciagli M. (2003), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna).

1. Il concetto di partenariato nelle politiche dell'Unione Europea

Questo primo capitolo analizza il concetto di partenariato così come sviluppatosi nelle politiche esterne ed interne dell'Unione Europea (UE) allo scopo di individuare alcuni principi e criteri comuni fondanti. Tali principi e criteri costituiscono degli elementi di riferimento essenziali per la definizione del concetto di partenariato territoriale e per la sua declinazione nella politica di prossimità. L'analisi si è focalizzata sulle seguenti dimensioni:

- Principi e condizionalità
- Istituzioni (Trattati e Accordi, parlamenti congiunti, consigli intergovernativi, comitati ...) e processo decisionale con particolare riferimento all'esercizio di programmazione attraverso l'attivazione di strumenti quali Strategy Papers, Piani Indicativi Nazionali, Programmi Operativi, ...)
- Ambiti (politica, economia, cultura e società, ...) e articolazione dei programmi (strumenti e linee di finanziamento)
- Attori e loro ruolo nel processo decisionale con particolare riferimento a quello delle autorità substatuali.

Per una sinossi di queste dimensioni si veda la tabella in Allegato 1.

La definizione del concetto di partenariato è frutto di un **percorso/processo politico** che, per quanto riguarda l'analisi delle relazioni esterne dell'UE, trova il suo punto di partenza nella politica di cooperazione dell'UE verso i paesi dell'Africa, Carabi e Pacifico (ACP). Ma è soprattutto nel corso degli anni '90, che l'UE ha progressivamente trasformato gli accordi esistenti con singoli o gruppi di paesi da accordi di natura economica per regolare lo scambio commerciale in partenariati che comprendessero e istituzionalizzassero le relazioni politiche, economiche e culturali. In questi accordi, e soprattutto nella loro concreta attuazione, tuttavia, si riconosce un peso limitato al ruolo delle autorità substatuali. Mentre una nuova prospettiva si è aperta con la politica di vicinato lanciata nel 2003.

Dal punto di vista delle politiche interne dell'UE, il concetto di partenariato è uno dei principi della politica di coesione economica e sociale. A partire dalla riforma dei fondi strutturali risalente al 1988, il concetto di partenariato è stato gradualmente ampliato nei periodi di programmazione successivi, includendo insieme alle autorità substatuali, le parti sociali (1994-99), e rappresentanti di vari altri gruppi (come le università, le organizzazioni della società civile, il movimento delle pari opportunità), nel 2000-2006. Il principio di partenariato è infine confermato nella nuova politica di coesione 2007-2013.

Come si può notare il concetto e principio di partenariato, con particolare riferimento al riconoscimento della partecipazione politica delle autorità substatuali alla definizione, programmazione e applicazione di politiche esterne ed interne dell'UE (ancorché decise a livello intergovernativo tra gli Stati membri), è frutto di un processo recente e tutt'ora in evoluzione, come si vedrà più avanti.

Il nuovo trattato costituzionale conferma (per la prima volta) che la priorità accordata alla formula dei partenariati rispetto ad altri tipi di accordo riflette alcuni principi del sistema di relazioni esterne dell'UE. Stando solo alla formulazione del testo, si ritiene che il partenariato sia lo strumento più adeguato per condurre le relazioni internazionali basate sul principio del multilateralismo.

“1. The Union's action on the international scene shall be guided by, and designed to advance in the wider world, the principles which have inspired its own creation, development and enlargement: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, equality and solidarity, and respect for the

principles of the United Nations Charter and international law.

*The Union shall seek to develop relations and build partnerships with third countries, and international, regional or global organisations, which share the principles referred to in the first subparagraph. It shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations.*²

Con riferimento alle politiche interne, la Convenzione europea (Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità) ha previsto una serie di importanti innovazioni nell'applicazione del principio di partenariato quale corollario della sussidiarietà verticale ed orizzontale. In primo luogo, l'art.1-9 (Parte I - Titolo III – Competenze dell'Unione – Principi fondamentali) della bozza di Convenzione integra la dicitura dell'articolo 5 (3B) del Trattato CE, considerando l'azione dell'UE sussidiaria (al di fuori delle competenze esclusive ad essa attribuite) a quelle degli Stati membri, *“sia a livello centrale che regionale e locale”*³. A tal proposito, il protocollo intitolato alla sussidiarietà introduce un meccanismo di allerta preventivo. Quest'ultimo estende al Comitato delle Regioni il diritto di ricorrere alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, per tutte quelle proposte per cui sia stato richiesto un suo parere, e questo contenga delle obiezioni circa il rispetto del principio in questione.

Nell'ambito del meccanismo di allerta preventivo, inoltre, si prevede un coinvolgimento attivo dei parlamenti nazionali⁴, mediante il potenziamento degli sforzi di informazione e di trasparenza nei confronti degli stessi (trasmissione delle proposte alla Commissione; ecc.); oltre alla possibilità riconosciuta ai parlamenti nazionali di emettere un parere motivato qualora ritengano che il principio di sussidiarietà non sia stato rispettato (meccanismo di segnalazione preventiva).

Da queste prime considerazioni risulta evidente come **nel caso delle azioni esterne** il concetto di partenariato faccia riferimento ad una modalità di regolazione delle relazioni internazionali dell'UE con paesi e organizzazioni internazionali, regionali o globali, fondata sul riconoscimento dei principi costitutivi dell'UE e dello statuto delle Nazioni Unite. A tale proposito si ricorda come nelle istituzioni della UE riguardo la politica estera di sicurezza comune (PESC) e la politica di cooperazione risulti prioritario il ruolo dei governi dei singoli paesi membri. Nelle istituzioni dell'UE le autorità substatali hanno solo potere consultivo (Comitato delle Regioni). A ciò si aggiunga che esiste una differente partecipazione della autorità substatali alle politiche estere degli stati membri a seconda delle diverse configurazioni costituzionali (federaliste o centraliste). E comunque, anche nei paesi europei a costituzione federale la politica estera risulta di competenza esclusiva dei governi centrali⁵. D'altra parte, in questo quadro, è cresciuto negli ultimi anni il riconoscimento del ruolo dei governi substatali e delle loro relazioni internazionali (paradiplomazia) quali attori che possono contribuire significativamente alla costruzione di beni comuni globali e regionali come la pace e la sicurezza, la stabilità e lo sviluppo, la promozione

² TITLE V, Article III-193 (Article 3, second paragraph, and ex Article 11 TEU), Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (2004), *Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, Brussels, 25 June 2004 (OR. fr), CIG 86/04).

³ Il principio di sussidiarietà così come formulato nell'art.5 (art.3B) del Trattato CE (versione consolidata dal Trattato di Nizza) prevedeva che: “[...] *In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of proposed action cannot be sufficiently achieved by Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.* [...]”

⁴ A tal proposito si rimanda, inoltre, il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nel processo decisionale allegato al progetto di Convenzione.

⁵ Anche se con alcune limitazioni, ad esempio nel caso spagnolo, la Corte Costituzionale ha ridotto la competenza esclusiva del governo centrale alle relazioni che generano doveri e responsabilità internazionali legali, esercitando lo *ius contrahendi* (Morcillo A.L. (2001), *Nationalism and Regional Mobilization in the European Union: a Comparative Study*, paper prepared for the Conference “Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives”, University of Sheffield). Così, i Lander tedeschi devono consultare e ottenere l'assenso del governo centrale per concludere trattati con altri stati, ma a sua volta il governo centrale è obbligato a sentire i Lander nelle questioni internazionali che possono riguardarli (Caciagli (2003)).

dei diritti umani e della democrazia (cfr. capitolo 2).

Viceversa **nel caso delle politiche interne**, il concetto di partenariato è esplicitamente legato al principio della sussidiarietà e quindi alla rilevanza del ruolo delle autorità substatali nella definizione, programmazione e attuazione delle misure previste. In questo caso dunque esistono delle competenze concorrenti tra livello europeo, nazionale, regionale e locale, e quindi si origina una governance multi livello che cerca di integrare i valori aggiunti delle diverse istituzioni per ottimizzare l'efficacia e l'efficienza delle politiche. Il concetto di partenariato non ha solo natura strumentale o funzionale ma rappresenta un fine in sé, legato al **principio della partecipazione** e al riconoscimento di un deficit democratico nella costruzione dell'UE. Attraverso il *Libro bianco sulla governance*⁶, la Commissione ha individuato nel raggiungimento di un netto e visibile avvicinamento ai cittadini, uno degli obiettivi principali cui l'Unione dovrà confrontarsi nei prossimi anni. La partecipazione viene, dunque, assunta come principio fondante della *good governance*. E a tal fine, si esprime la necessità di una più stretta integrazione con le autorità centrali e locali e con la società civile.

Da tutto ciò consegue l'esigenza di avanzare un concetto di partenariato nelle azioni esterne dell'UE che integri il riconoscimento del principio della sussidiarietà laddove le autorità substatali presentino dei valori aggiunti importanti per poter conseguire più efficacemente gli obiettivi sanciti negli accordi internazionali, e soprattutto del principio della partecipazione per garantire il consenso necessario in società democratiche.

1.1 La debolezza del ruolo delle autorità substatali nel concetto di partenariato delle politiche esterne dell'UE

Come detto il concetto di partenariato ha trovato la sua prima applicazione nel caso della **politica di cooperazione dell'UE verso i paesi ACP**. Esso si fonda su un accordo di associazione multilaterale, vincolato a relazioni post-coloniali, e di cooperazione multisettoriale, che istituisce organi comuni⁷, ponendosi in una posizione più avanzata, dal punto di vista giuridico, rispetto a quella dei tradizionali accordi d'associazione della Comunità, in quanto il sistema di Lomè adotta un approccio globale e di lungo periodo ai rapporti di cooperazione allo sviluppo.

Gli Accordi di Lomè e il successivo Accordo di Cotonou (firmato il 23 giugno 2000) stabiliscono obiettivi condivisi che fanno soprattutto riferimento a priorità ACP quali la lotta alla povertà, ma anche al riconoscimento di elementi costitutivi quali i diritti civili e politici, la democrazia e il buon governo. Gli elementi distintivi del partenariato sono: i principi della parità o uguaglianza tra i partner (simmetria) e della *ownership* nel rispetto degli interessi reciproci e delle rispettive sovranità, della responsabilità congiunta (e quindi del cofinanziamento), del dialogo, della dimensione regionale e della partecipazione. Sono quindi costituite istituzioni e strumenti congiunti di dialogo politico e programmazione. Mentre la cooperazione nelle sue diverse dimensioni (quella allo sviluppo, quella decentrata, la cooperazione politica, quella culturale, la cooperazione economica e finanziaria, la cooperazione commerciale) è sostenuta con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo (25 mld. di euro per il periodo 2000-2007, compresi 3,9 mld. di finanziamenti della Banca Europea degli Investimenti).

Gli elementi che fondano la cooperazione ACP-UE sono i diritti umani, il riconoscimento dei principi democratici, in sintesi ciò che in inglese si indica con *good governance*. Un impegno prioritario della cooperazione ACP-UE riguarda il contributo alla *good governance* dei paesi

⁶ Commissione Europea (2001), *La Governance europea. Libro Bianco*, Bruxelles.

⁷ Pietro Romano Orlando (1991), *La cooperazione dell'Europa comunitaria allo sviluppo dei paesi ACP*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

ACP, offrendo supporto alle loro riforme politiche e istituzionali, alla lotta alla corruzione, al decentramento politico amministrativo, alle istituzioni necessarie per la creazione di economie di mercato e, infine alla costruzione di attori non statali. L'Accordo di Cotonou, oltre ad esplicitare questi elementi fondamentali, definisce i criteri altrettanto basilari per il partenariato, che sono le *performance* degli ACP: progresso nella realizzazione delle riforme istituzionali, *performance* del paese nell'uso delle risorse, capacità di realizzare gli impegni, riduzione della povertà, misure sostenibili di sviluppo, *performance* politiche e macroeconomiche (Articolo 3 Annesso IV)⁸.

Riguardo il principio della partecipazione⁹, nella IV Convenzione di Lomè, la valorizzazione dell'uomo, quale protagonista e beneficiario dello sviluppo (art. 5), conferisce al partenariato un fondamento di concretezza, estendendone le dinamiche, dal livello statale/governativo, a quello locale. Le parti, attive dei processi dello sviluppo sono i poteri decentrati, le comunità rurali, le cooperative, le imprese, i sindacati, i centri di ricerca e di insegnamento, le organizzazioni non governative. Questi stessi attori sono identificati quali artefici della cooperazione decentrata (Artt. 20-22). L'Accordo di Cotonou mette in stretta relazione la risposta ai bisogni delle comunità locali e la presenza di "tutti gli agenti della cooperazione decentrata", considerandoli promotori dello sviluppo. Sono artefici, infatti, secondo l'accordo, della costruzione tanto delle legislazioni nazionali degli ACP, quanto dei loro programmi indicativi nazionali. Gli attori non statali – società civile, settore privato, sindacati - e le autorità locali contribuiscono, infatti, sia alla formulazione (sono previste la loro consultazione e il loro coinvolgimento nella pianificazione), sia alla realizzazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo e delle strategie nazionali di sviluppo, in complementarità con gli Stati nazionali, garantendo loro l'accesso alle risorse finanziarie. L'Accordo, riferendosi all'*ownership* locale delle riforme economiche e sociali, così come all'elaborazione di strategie integrate di sviluppo, enfatizza anche l'importanza delle autorità locali nelle strategie e nel processo di sviluppo, dando rilievo alla promozione dei processi di decentramento e alla gestione decentrata delle risorse¹⁰. Nell'Accordo di Cotonou è riconosciuto agli attori del settore privato un ruolo fondamentale nella cooperazione tra gli ACP e l'UE, visti i processi di liberalizzazione politica ed economica in corso¹¹. D'altra parte questi enunciati di indirizzo trovano rilevanti problemi di concreta applicazione (carenza di iniziative di cooperazione decentrata nei Programmi Indicativi Nazionali e Regionali), che si possono fare risalire alle pratiche tradizionali di centralizzazione del potere politico e più in generale al processo ancora incipiente di democratizzazione in atto in molti paesi ACP, così come ad un insufficiente impegno dell'UE a definire e sostenere modalità di attuazione adeguate.

⁸ Informazioni tratte da: ECPDM, *Cotonou Infokit. The new ACP-EU partnership agreement*. Maastricht in <http://www.oneworld.org/ecpdm>.

⁹ Il principio della partecipazione, adottato nei rapporti tra paesi ACP e Comunità Europea, è da considerare, per il momento in cui fu introdotto, un fattore di novità all'interno degli accordi di associazione. Successivamente il modello, sancito dalle convenzioni di Lomè, viene recepito nelle relazioni euro-mediterranee, più tardi anche negli accordi della Comunità Europea con il Mercosur.

¹⁰ Per approfondimenti si veda la riflessione di: Bossuyt, J. and J. Gould (2000). *Decentralisation and poverty reduction: elaborating the linkages*. European Centre for Development Policy Management. "Policy Management Brief 12", nel sito http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/

Ecpdm, Concept paper for a research project, *Sector-wide approaches and decentralisation –towards greater policy coherence*. Febbraio 2002. Nel sito

[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E5D5FAE65656217EC1256CF00055859D/\\$FILE/Concept%20SWApsDC_ed.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E5D5FAE65656217EC1256CF00055859D/$FILE/Concept%20SWApsDC_ed.pdf).

¹¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité économique et social - Participation des acteurs non étatiques à la politique Communautaire de développement/* COM/2002/0598final*/ in http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&and oc=2002&nu_doc=598

Il Partenariato Euro-Mediterraneo (PEM) è nato nel 1995 per lanciare un dialogo regionale coerente e globale verso l'area¹², sulla scia della conferenza di Madrid in un contesto di ottimismo rispetto alla risoluzione del conflitto israelo-palestinese, e per controbilanciare lo spostamento dell'attenzione verso Nord (con l'allargamento del 1995 a Svezia, Finlandia e Austria) e verso Est (con la decisione di allargarsi ulteriormente in Europa centro-orientale).

Il PEM parte dal riconoscimento del fatto che le questioni politiche, economiche e culturali sono sfide comuni alle due sponde del Mediterraneo e propone, per affrontarle, di costituire un *framework* multilaterale e duraturo, basato sul concetto di partenariato, pur nel rispetto delle singole diversità. L'obiettivo è di trasformare il Mediterraneo in uno spazio di dialogo, scambio e cooperazione, in grado di garantire pace, stabilità, prosperità, il rafforzamento dei diritti umani e della democrazia, lo sviluppo economico e sociale.¹³ I principi ispiratori del PEM sono infatti gli stessi criteri di Copenhagen che il Consiglio aveva formulato nel 1993 per l'adesione di nuovi stati membri all'UE: democrazia, stato di diritto e tutela dei diritti umani e delle minoranze ed economia di mercato.

Tra gli aspetti più rilevanti del partenariato vi sono il concetto di eguaglianza tra gli stati, strettamente legato al principio del multilateralismo; il suo approccio "olistico" multidimensionale che cerca di comprendere in uno schema unico una vasta gamma di tematiche, da quelle della sicurezza a quelle culturali; la sua dimensione temporale che abbraccia periodi quinquennali con l'implicito impegno evolutivo, così come quella spaziale che comprende tutta l'area mediterranea in un tentativo di regionalizzazione laddove non esisteva una "regione" nel senso politico¹⁴. Il partenariato ha una importante componente di dialogo politico e crea fori di incontri e discussione a diversi livelli (dai vertici tra capi di governo e ministri degli esteri, agli incontri settoriali e ai comitati formati da funzionari per l'attuazione degli obiettivi concordati in sede politica) in modo da istituzionalizzare i rapporti tra i partner.

Sono quindi stati create istituzioni e strumenti di dialogo congiunto sia a livello regionale (ultima in ordine temporale l'Assemblea parlamentare euro-mediterranea, approvata all'ultimo vertice di Napoli alla fine del 2003) sia a livello bilaterale (con riferimento all'attuazione degli Accordi di Associazione, che peraltro sviluppano soprattutto le tematiche economico-commerciali legate alla creazione di un'area di libero scambio). Il programma MEDA (5,35 mld. di euro nel periodo 2000-2006) e la Banca Europea degli Investimenti (6,4 miliardi di Euro per il periodo 2000-2007) finanziano la cooperazione.

Il secondo regolamento MEDA¹⁵ prevede un ruolo specifico per la cooperazione decentrata soprattutto nelle sfere di attività del terzo capitolo del Processo di Barcellona che si concentra sul dialogo tra le culture e tra le società civili. In questo campo, la cooperazione decentrata dovrebbe avere la funzione di identificare i beneficiari non governativi degli aiuti comunitari e contribuire a creare reti tra università, ricercatori e istituti di ricerca politologica, comunità e associazioni locali, sindacati e organizzazioni non governative, i media, le imprese private e le istituzioni culturali. Queste priorità riflettono l'approccio dell'Unione europea che considera il settore non governativo come partner privilegiato per le politiche *bottom-up*. Le organizzazioni non-governative, piuttosto che le istituzioni substatali, sono il target anche dei progetti MEDA che

¹² In precedenza le relazioni UE verso i paesi mediterranei si svolgevano solo a livello bilaterale e in gran parte su questioni di ordine economico-commerciale.

¹³ Conferenza euro-mediterranea (1995), *Dichiarazione di Barcellona*, 27-28 novembre.

¹⁴ Dal punto di vista di uno strumento che favorisca la cooperazione regionale e la formazione di gruppi di paesi che promuovono interessi congiunti, il PEM non sembra aver riscosso successo. Il Mediterraneo non ha visto significativi esperimenti di cooperazione regionale, con l'eccezione dell'accordo di Agadir, la cui attuazione è però tutta da verificare. L'Accordo di Agadir tra Marocco, Tunisia, Giordania e Egitto prevede la creazione di un'area di libero scambio entro il 2006, ma è troppo presto per valutarne il significato.

¹⁵ Council Regulation (EC) No. 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation (EC) No. 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership. OJ L 311, 27.11.2000.

hanno come obiettivo la *good governance* e quelli volti al sostegno dello sviluppo economico e sociale sostenibile. In entrambi i settori di intervento sono contemplati progetti volti a migliorare la partecipazione della “società civile”, intesa principalmente come ONG, ma anche come organizzazioni di settore. Nel campo della *good governance* queste organizzazioni potrebbero avere un ruolo nel sostegno alle amministrazioni pubbliche, ma manca nell’approccio PEM l’apprezzamento dell’importanza dei processi di decentramento e del ruolo delle autorità locali nella costruzione della democrazia e di regolazioni legittime della *governance* a livello locale, nella programmazione partecipata dello sviluppo locale, nella produzione e distribuzione dei beni pubblici essenziali. A tale riguardo si ricorda che l’unico programma dedicato specificamente alla cooperazione decentrata tra autorità locali, il programma Med-Urbs, dopo una prima fase pilota dal 1992 al 1995, è stato sospeso per alcuni comportamenti fraudolenti rilevati dalla Corte dei Conti, e poi, nonostante alcune dichiarazioni, non è stato più riavviato. Il Comitato delle Regioni nel 2004 ha allora chiesto “che sia sperimentato un nuovo strumento euromediterraneo per la cooperazione sub-nazionale Medplus”¹⁶ (cfr. capitolo 3).

Nel giugno del 2003 il Consiglio europeo di Salonicco ha approvato l’istituzione di **Partenariati europei con i paesi dei Balcani occidentali**¹⁷. I partenariati vanno a sostituire progressivamente gli Accordi di stabilizzazione e associazione (ASA) stabiliti nel quadro del Processo di stabilizzazione e associazione (PSA) avviatosi con il Consiglio europeo di Colonia nel giugno del 1999, al fine di promuovere l’adozione di riforme istituzionali volte a favorire la democrazia, la stabilità politica e l’economia di mercato nei paesi dei Balcani occidentali, di agevolare la cooperazione tra i paesi della regione e facilitare il loro avvicinamento all’Unione europea. Gli obiettivi del PSA sono sostenuti finanziariamente dal programma CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), le cui risorse (4,65 mld. di euro per il periodo 2000-2006) sono allocate sulla base di una programmazione pluriennale e di documenti strategici (*Regional e Country Strategy Paper* quadriennali, quindi Piani di azione annuali) che individuano le priorità a livello regionale e per i singoli paesi.

Il processo di stabilizzazione dovrebbe condurre all’integrazione europea dei paesi balcanici. In questo senso l’accezione di partenariato nel caso dei Balcani occidentali è diversa rispetto al caso del Partenariato euromediterraneo o del partenariato con i paesi ACP, in quanto non si riferisce alla creazione di un dialogo e di una regolazione dei rapporti internazionali tra due regioni o gruppi di paesi distinti, dotata di istituzioni e fori di confronto inter-regionali, ma al processo di adesione di quei paesi all’UE. Tuttavia, i Partenariati europei non risolvono alcune ambiguità di fondo del PSA, poiché, pur riferendosi all’obiettivo dell’accesso all’UE, il raggiungimento delle priorità indicate nei Partenariati europei (PE) non comportano lo status di preadesione, o l’apertura di negoziati per la preadesione. In altre parole, pur essendo tematicamente affini e insistendo sulle stesse riforme politiche ed economiche, PSA e PE da un lato e status di candidato all’ingresso nell’Unione europea dall’altro rimangono in buona parte scollegati, come dimostra il caso della Macedonia ma soprattutto della Croazia che, indipendentemente dai progressi nell’applicazione degli ASA, hanno richiesto e, nel caso della Croazia, ottenuto, lo status di candidato.

I principi dei PE fanno riferimento ai criteri di Copenaghen, assumono l’approccio regionale così come la cooperazione regionale tra i paesi dell’area (considerando la questione della riconciliazione sociale e politica, e del rilancio dello sviluppo economico), pur prevedendo un approccio differenziato per ogni singolo paese sulla base del principio di condizionalità, secondo

¹⁶ Comitato delle Regioni, Parere di prospettiva del Comitato delle Regioni del 21 aprile 2004 sul tema Il partenariato euromediterraneo e gli enti territoriali: la necessità di un coordinamento e di uno strumento specifico per la cooperazione decentrata, Bruxelles 12 maggio 2004.

¹⁷ Rispetto alla proposta avanzata dalla Commissione con la comunicazione *The Western Balkans and European Integration*, del 21 maggio 2003, cade il richiamo all’integrazione: *European Integration Partnership*. I Balcani occidentali sono Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia e Montenegro.

cui il grado di sviluppo e di approfondimento delle relazioni con la Comunità europea dei singoli paesi dipenderà dalla capacità di ciascun paese di soddisfare i criteri prestabiliti. La cooperazione copre i diversi ambiti, politici, economici e sociali, prestando particolare attenzione alle riforme e alle misure in materia di giustizia e affari interni. Con i PE i paesi balcanici acquisiscono un ruolo più importante nel determinare la tempistica e la modalità di raggiungimento delle priorità indicate dall'Unione europea. Tuttavia, in questo caso, il principio dell'*ownership* viene vincolato a priorità stabilite dalla Commissione europea. Ciò si deve (probabilmente) all'impegno che i paesi balcanici devono assumere in vista dell'adesione all'UE, rimanendo comunque l'ambiguità di fondo già sottolineata.

Gli attori dei PE sono l'UE e i governi dei singoli paesi balcanici. Si tratta quindi di accordi intergovernativi bilaterali. Peraltro il regolamento del programma CARDS specifica che possono beneficiare direttamente dell'assistenza comunitaria "*lo Stato, le entità sotto la giurisdizione e l'amministrazione delle Nazioni Unite, le entità federate, regionali e locali, gli organismi pubblici e parastatali, le parti sociali, le organizzazioni di sostegno alle imprese, le cooperative, le società di mutua assistenza, le associazioni, le fondazioni e le organizzazioni non governative*". Ma, nonostante ciò, finora non sono stati previsti programmi e linee di finanziamento specificamente dedicate alla cooperazione delle autorità substatali e al loro ruolo di snodo a livello locale delle politiche statali (sussidiarietà verticale) e dei sistemi di *governance* (sussidiarietà orizzontale). Comunque, queste ultime partecipano a bandi di gara sulla stabilizzazione democratica, sostegno al ritorno dei profughi e rifugiati, sviluppo sostenibile delle aree colpite dalla guerra, assieme ai diversi enti non governativi¹⁸.

1.2 La rilevanza del ruolo delle autorità substatali nel concetto del partenariato delle politiche interne dell'UE

Come già anticipato il principio del partenariato è uno dei fondamenti della **politica di coesione economica e sociale dell'UE**. Nella recente proposta della Commissione europea sulla *Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund* (SEC(2004)924, COM(2004)492 final del 14 luglio 2004), l'articolo 10 stabilisce che "l'assistenza dei Fondi strutturali sarà decisa dalla Commissione in un quadro di stretta cooperazione (partenariato) tra la Commissione e uno Stato membro, il quale organizza, secondo le norme e pratiche nazionali, un partenariato con le autorità e gli organismi che esso designa: le autorità competenti regionali, locali, urbane ed altre autorità pubbliche; i partner sociali ed economici; qualsiasi altro organismo che rappresenta la società civile, partner ambientali, organizzazioni non governative, e organismi responsabili nella promozione dell'eguaglianza tra uomini e donne".

Dalla presente definizione è possibile distinguere due tipologie di partenariato: istituzionale-verticale, tra i diversi livelli di governo, ed economico e sociale. Ai fini del presente documento ci soffermeremo esclusivamente sul primo aspetto. Il **partenariato istituzionale verticale** si fonda sul rapporto trilaterale instauratosi col tempo tra la Commissione, lo Stato membro e le autorità regionali e locali. Tale rapporto ha conosciuto una sensibile evoluzione a favore delle autonomie locali, e regionali, in particolare. Queste ultime, infatti, hanno beneficiato di un coinvolgimento sempre maggiore nella gestione della politica regionale, assumendo in misura crescente la titolarità dell'azione comunitaria relativamente alla programmazione e attuazione

¹⁸ Interessante a questo riguardo è l'Associazione delle agenzie per la democrazia locale, nata in seno al Consiglio Europeo, e che vede la partecipazione di diverse municipalità europee (e in particolare italiane) assieme ad altri enti non governativi. L'Associazione partecipa ai bandi della Commissione per sostenere le diverse attività che le agenzie per la democrazia locale stanno svolgendo in numerose città dei Balcani occidentali (www.ldaaonline.org).

degli interventi finanziati dai fondi strutturali.

Il partenariato con le autorità substatuali dipende fundamentalmente **dall'approccio territoriale** della politica di coesione, a sua volta parte integrale della strategia di Lisbona volta a fare dell'Europa un'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e di successo nell'arena mondiale del 2010. Non si tratta tanto di assumere un'ottica tradizionale di redistribuzione territoriale dei benefici dello sviluppo, quanto di rendere protagoniste dello sviluppo le stesse regioni e in particolare quelle a minore reddito procapite. Per questo risulta necessaria una politica regionale focalizzata su alcune dimensioni chiave: l'innovazione e l'economia della conoscenza, l'ambiente e la prevenzione dei rischi, l'accessibilità e la crescita dei servizi di interesse economico generale.

L'approccio territoriale fa sì che **le regioni costituiscano la base geografica** della attuazione della politica di coesione con riguardo ai suoi tre obiettivi: quello della convergenza delle regioni meno sviluppate (e per le regioni in phasing out¹⁹), quello della competitività regionale e dell'occupazione per tutte le regioni dell'UE e quelle ex Obiettivo 1 non comprese tra quelle in phasing out; e quello della cooperazione territoriale europea (in precedenza Programma di Iniziativa Comunitaria).

La partecipazione attiva delle autorità substatuali viene rilanciata nella proposta della Commissione per “**decentralizzare ulteriormente la responsabilità** verso i partner sul terreno negli Stati membri, regioni e autorità locali”. Sono quindi previste nuove modalità di **programmazione** e gestione a livello regionale nel quadro stabilito a livello nazionale²⁰. Quest'ultimo quadro è responsabilità dello Stato membro, intendendo il governo centrale, ma sarà preparato in stretta cooperazione con i partner. Il partenariato, con particolare riferimento al ruolo delle regioni, copre tutte le fasi (dalla preparazione alla valutazione) del quadro di riferimento strategico nazionale e dei programmi operativi a livello nazionale e regionale; così come viene istituzionalizzato nella creazione di organismi partenariali (Comitati di sorveglianza).

Di particolare rilevanza per il tema di questo documento è l'obiettivo della **cooperazione territoriale europea**. Con riferimento alla programmazione 2000-2006 le regioni e le autorità locali europee beneficiano dell'iniziativa comunitaria INTERREG III, che prevede il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario attraverso tre tipologie di cooperazione:

- **Cooperazione transfrontaliera** (Sezione A): diretta a promuovere uno sviluppo regionale integrato fra *regioni frontaliere* contigue, comprese le frontiere esterne ed alcune zone marittime, con l'obiettivo di instaurare una cooperazione economica e sociale transfrontaliera avvalendosi di strategie e di programmi comuni;
- **Cooperazione transnazionale** (Sezione B): tra autorità nazionali, regionali e locali ai fini della promozione di una maggiore integrazione territoriale *tra ampi raggruppamenti di regioni europee*, per realizzare uno sviluppo sostenibile, armonioso ed equilibrato nella Comunità e una migliore integrazione territoriale con i paesi candidati ed altri paesi limitrofi (punto n.12 della Comunicazione 143/2000)
- **Cooperazione interregionale** (Sezione C): *nell'insieme del territorio europeo e dei paesi vicini* (e dei paesi vicini) diretta a migliorare lo sviluppo regionale e la coesione comunitaria.

¹⁹ Ovvero le regioni il cui reddito procapite sarebbe stato al di sotto del limite del 75% del reddito procapite medio europeo calcolato secondo l'UE a 15 paesi membri (precedente l'allargamento).

²⁰ E' prevista una semplificazione di queste programmazioni a livello aggregato o di priorità, mentre decadono i precedenti complementi di programmazione così come la gestione per misure.

Il **principio del partenariato** trova applicazione, in questo caso, attraverso la partecipazione di autorità regionali e locali, 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), all'intero processo di programmazione (dall'elaborazione dei programmi all'attuazione degli interventi); e nella creazione di organismi congiunti operanti già nella fase di elaborazione dei Programmi di iniziativa comunitaria (PIC) e dei relativi Complementi di Programmazione (CdP), che in quelle relative alla sorveglianza, alla gestione e all'attuazione del medesimo. In particolare per ogni PIC vengono posti in essere i seguenti organismi congiunti: un comitato di sorveglianza ed un segretariato tecnico.

L'alto valore aggiunto delle azioni di cooperazione, di scambio di esperienze e di buone pratiche derivante dalla cooperazione territoriale europea, ha portato la Commissione a proporre l'inserimento della stessa tra gli obiettivi del prossimo periodo di programmazione 2007 – 2013. La proposta della Commissione si focalizza sul finanziamento di programmi integrati gestiti da un'unica autorità. In particolare è prevista a questo riguardo la creazione di **Raggruppamenti europei di cooperazione transfrontaliera** aventi personalità giuridica e quindi in grado di agire per conto delle autorità locali e regionali membri nella gestione dei programmi. Questo nuovo strumento mira a superare le difficoltà di realizzazione della cooperazione dovute alle diverse normative e pratiche nazionali, e rafforza il processo di creazione delle Euroregioni (cfr. 2).

Vengono mantenute le tre tipologie di cooperazione, indicando alcuni temi chiave, come lo sviluppo urbano, rurale e delle coste, delle relazioni economiche e di reti di piccole e medie imprese nel caso della cooperazione transfrontaliera; priorità strategiche di carattere transnazionale come la ricerca e sviluppo, l'ambiente, la prevenzione dei rischi e la gestione idrica integrata nel caso della cooperazione transnazionale; mentre si propone che la cooperazione interregionale venga incorporata nei programmi regionali.

Ma, soprattutto, il nuovo obiettivo prevede l'inclusione di **un'azione "Grand Voisinage"** per facilitare la cooperazione con i paesi vicini in modo da complementare la creazione dello strumento di prossimità. Questo nella crescente consapevolezza che i problemi e le opportunità di sviluppo regionale sono interdipendenti con le condizioni esistenti nelle aree vicine. Lo sviluppo e la coesione interna dipendono dallo sviluppo e dalla coesione esterna. Come enunciato nella politica di prossimità è sempre più difficile definire i confini dello sviluppo e della sicurezza. Attraverso la cooperazione territoriale europea quindi le autorità substatali ampliano il concetto di partenariato coinvolgendo nella governance multi livello europea i partner dei paesi vicini. Di qui la possibilità di definire nuovi partenariati territoriali o nuove coniugazioni delle Euroregioni in (ad esempio) EuroMedregioni. Nel terzo capitolo si approfondirà questa prospettiva.

1.3 Alcune riflessioni finali

Al termine di questo capitolo si presentano alcune riflessioni sui risultati dell'analisi con particolare riferimento ai principi dei partenariati e al ruolo delle autorità substatali in alcune azioni esterne ed interne dell'UE. Si può notare una **convergenza tra i partenariati sui principi/criteri** di Copenaghen, sul dialogo politico tra partner uguali²¹, sulla

²¹ L'idea di partenariato tra uguali si scontra tuttavia con una realtà di equilibrio asimmetrico tra la potenza europea (negoziale – i 25 vanno agli incontri con i partner con una posizione già negoziata tra loro -, commerciale, tecnologica e finanziaria) e i partner.

multidimensionalità²², sulla condizionalità, e in parte sulla differenziazione, secondo cui i rapporti tra l'Unione europea e un singolo paese di un'area "coperta" da un partenariato sono tanto più approfonditi e vantaggiosi quanto questo paese procede nelle riforme ritenute prioritarie²³

I partenariati costituiscono un ombrello entro il quale gestire i rapporti tra CE/UE, paesi membri UE, in misura minore autorità substatali (ad esempio nel momento in cui si chiede un parere al Comitato delle Regioni), e partner esterni, soprattutto raggruppamenti regionali di Stati nazione dei paesi terzi. Dal punto di vista UE, istituzionalizzando i rapporti e creando dei *framework* per governare le relazioni con paesi, si fa un tentativo di mettere ordine nella complicata e spesso contraddittoria azione esterna UE, intesa come l'azione della CE/UE, e dei suoi paesi membri, mentre marginale risulta il coordinamento con le autorità substatali.

Come detto, nel caso delle politiche esterne non si fa riferimento esplicito al ruolo delle autorità substatali in quanto non si è riconosciuto loro, finora, uno specifico valore aggiunto, al contrario nelle politiche interne sì, grazie all'applicazione del principio di sussidiarietà e di partenariato nel senso di governance multi livello.

Comunque vi è l'inizio di una **convergenza tra politiche interne ed esterne** sulle tematiche della coesione economica e sociale e sul relativo ruolo delle autonomie substatali grazie, in specifico, alla complementarietà tra cooperazione territoriale europea (INTERREG) e politica della *wider europe* (programmi di prossimità, come si vedrà più in particolare nel terzo capitolo). Tuttavia esistono ancora delle resistenze, soprattutto nel caso della politica euro-mediterranea, così come più in generale riguardo la PESC (considerato ancora il ruolo preponderante degli Stati membri ovvero dei governi centrali).

Innovativo sarebbe il riconoscimento delle interdipendenze multi livello e tra coesione interna ed esterna, come vedremo nel secondo capitolo con riferimento al fenomeno della glocalizzazione, e nel terzo capitolo riguardo la rottura del confine tra interno ed esterno nella politica di prossimità. La prospettiva della politica di prossimità, infatti, in un'ottica multilaterale potrebbe andare nel senso di sostenere una "politica interna mondiale" capace di regolare i fenomeni di crescente interdipendenza, e che si "organizza non come politica centralizzata ma *in una prospettiva decentrata*, come interazione a più livelli di politiche locali, nazionali e soprannazionali"²⁴.

²² I partenariati soffrono tuttavia di una sorta di strabismo economico essendo in gran parte dedicati alla creazione di aree di libero scambio.

²³ E però, soprattutto nel caso della politica euro-mediterranea, la promozione della regionalizzazione sud-sud attraverso il partenariato risulta contraddittoria con l'applicazione del principio della differenziazione, che facilita un sistema di relazioni del tipo *hub and spoke*. Peraltro, l'applicazione dei Partenariati in quanto strumento di promozione della regionalizzazione (valore aggiunto e tratto distintivo della cooperazione comunitaria), nel quadro di in processo di multilateralizzazione, ha conosciuto, fino ad ora, risultati misti. Da un lato, l'Unione si è posta come modello di integrazione regionale e ha favorito la formazione di altri esperimenti d'integrazione, come il MERCOSUR. Dall'altro, laddove l'Unione ha cercato di promuovere la cooperazione regionale, intesa anche come mezzo di *conflict prevention* (socializzazione tra le élite, integrazione tra le economie, legare i paesi l'uno all'altro per evitare ulteriori conflitti – la logica dei padri fondatori), gli esiti sono stati sostanzialmente fallimentari. I Balcani (l'unica area dove la cooperazione regionale è stata posta come condizione) e il Mediterraneo non hanno visto sforzi nella direzione di una maggior cooperazione tra stati, neanche nel campo degli scambi commerciali, che restano a livelli bassi. Questo non è solo dovuto alle situazioni endemiche della regione (conflitti irrisolti, questioni aperte di confini) ma anche all'asimmetria economica tra UE e partner: nel Mediterraneo, tutti i paesi partecipanti sono più interessati agli scambi con l'Europa che tra di loro.

²⁴ Habermas J., "La costellazione postnazionale", Feltrinelli, 2002.

2. Il concetto dei partenariati territoriali nella paradiplomazia delle autorità substatali

2.1 La paradiplomazia delle autorità substatali nella glocalizzazione

Negli ultimi anni le autorità substatali sono diventate sempre più attive in materia di relazioni internazionali. Nella letteratura questo fenomeno è conosciuto come paradiplomazia, ovvero come il coinvolgimento crescente dei governi sub-nazionali nell'arena internazionale²⁵.

La causa più citata è la **globalizzazione che modifica i rapporti di potere tra le diverse scale geografiche politiche, economiche e sociali**²⁶ (*rescaling*) e che crea nuove reti di relazioni tra diversi attori²⁷. La globalizzazione si manifesta con la crescita quantitativa e cambiamenti qualitativi delle relazioni di interdipendenza geografica, ancorché ineguale, tra le diverse scale di organizzazione sociale, politica ed economica. *“Formerly the national scale was the dominant scale at which political and economic power was coordinated. Increasingly, there is a greater role for supra-national scales and sub-national scales ...”*²⁸. In particolare si sottolinea lo spostamento di alcune funzioni di regolazione, ovvero il trasferimento di autorità e responsabilità dalla scala nazionale, dallo Stato e dal suo governo centrale, verso l'alto, verso forme di governo e di governance sovra-nazionali, e verso il basso, verso forme di governo e di governance sub-nazionali. Vi è quindi chi ha teorizzato non solo la perdita relativa di sovranità da parte del governo centrale ma anche la fine dello Stato nazione²⁹. Altri hanno evidenziato come le dinamiche della globalizzazione fondate sulla nuova era dell'informazione, e in particolare le nuove forme di economie e società delle reti, possano provocare una disintegrazione dei

²⁵ Adelcoa F. and Keating M. (1999), *Paradiplomacy in Action: The foreign relations of subnational governments*, Frank Cass Publisher.

²⁶ La scala è definita nella geografia politica come *“the nested hierarchy of bounded spaces of differing size, such as the local, regional, national and global”* (Delaney D. and Leitner H. (1997), Special Issue: Political Geography of Scale, *Political Geography* 16(2), February). Questa definizione viene peraltro in parte contestata in quanto non dà conto del carattere dinamico e complesso della costruzione sociale e politica delle scale e delle reti. Secondo Howitt la scala dovrebbe essere ulteriormente analizzata considerando almeno tre aspetti: la dimensione, il livello e le relazioni (Howitt R. (2000), “Nests, Webs and Constructs: contested concepts of scale in political geography”, chapter prepared for inclusion in Agnew J., Mitchell K. And O' Tuathail G. (Eds), *A Companion to Political Geography*, Blackwell, Oxford).

²⁷ A loro volta Ulrich Beck (2000, *Che cos'è la globalizzazione*, Carocci, Firenze) e Anthony Giddens (2000, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna le nostre vite*, Il Mulino Bologna) considerano la globalizzazione come un fenomeno della “modernità riflessiva, ovvero una forma di vita universalizzata che riguarda tutti e che polarizza su di sé le azioni degli individui” (in Spybey T. (1997), *Globalizzazione e società mondiale*, Asterios Editore, Trieste); mentre Jessop rinviene nell'organizzazione della produzione post-fordista e nella nuova economia della conoscenza le forze primarie della globalizzazione e della ristrutturazione delle scale *“The promotion of the knowledge based economy is also linked with new forms of supranational economic coordination and/or regulation as well as with calls for greater regional or local autonomy to pursue appropriate supply-side strategies at their point of application”* (Jessop B. (2003), *The Political Economy of Scale and the Construction of Crossborder Microregions*”, unpublished paper.)

²⁸ Martin D., McCann E. e M. Purcell (2003), “Space, Scale, Governance, and Representation: Contemporary Geographical perspectives on Urban Politics and Policy”, in *Journal of Urban Affairs* Vol. 25, N. 2.

²⁹ Ohmae K. (1996), *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*. Baldini & Castaldi; mentre Badie considera la trasformazione profonda dello Stato e la necessità di definire una nuova articolazione delle responsabilità e della cittadinanza sulle diverse scale, locale, nazionale, regionale e globale (Badie B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité social du respect*, Fayard, Paris).

territori³⁰, una nuova dialettica tra forze globali e locali, ove predominano i flussi transnazionali sulle specificità dei luoghi, generando “*placeless power and powerless place*”³¹.

Ma, se è difficile sottoscrivere la tesi della fine dello Stato nazione, lo è allo stesso modo riguardo la disintegrazione dei territori. Appare infatti eccessiva la lettura della globalizzazione, e dei suoi effetti sulla forma dello stato nazione, come un processo lineare caratterizzato dal trasferimento di funzioni e competenze dal governo centrale e dalla sfera pubblica ai livelli sopranazionali e alle forze del mercato, e quindi una generica e generale riduzione del suo ruolo regolatore. In realtà il ruolo dello stato centrale si contrae in misura maggiore o minore a seconda dei diversi ambiti di *policy*, e se la delega verso l’alto (organismi internazionali e sopranazionali) e verso il basso (autonomie locali) di funzioni e competenze è una realtà degli ultimi quindici anni, si può piuttosto parlare di una riconfigurazione modulare e su più livelli dell’autorità pubblica e della *governance*.

Così la disintegrazione dei territori è una preoccupazione legittima, soprattutto in alcune aree geografiche già in via di crescente depauperamento ed esclusione, ma che trova reazioni nei recenti fenomeni di difesa delle identità etniche e nazionali, e di riposizionamento competitivo dei sistemi economici locali a livello globale. La dialettica tra le reti transnazionali dei flussi e i territori può trovare delle composizioni attraverso l’esercizio della *polis* e la definizione di una visione strategica “prodotto di un compromesso dinamico tra le contraddittorie espressioni dei valori e degli interessi propri dei molteplici soggetti”³². Su questa linea, in Italia, vi è chi propone la creazione di geocomunità territoriali dotate di autonomie funzionali per gestire appunto le crescenti interazioni tra i flussi e i luoghi³³.

In effetti, le crescenti interdipendenze internazionali hanno effetti su e si originano da soggetti che hanno specificità territoriali. Secondo alcuni autori esiste una compenetrazione tra globale e locale, tra l’universalismo e il particolarismo³⁴. Attraverso queste dinamiche il locale viene influenzato e modificato dai flussi culturali (oltre che economici e sociali) globali, e a sua volta li riproduce, in modo riflessivo, in forme nuove, ibride³⁵. Di qui la coniazione del neologismo **glocalizzazione**, per evidenziare appunto i crescenti rapporti culturali dialettici tra globale e locale³⁶. In particolare con questo termine, in termini geopolitici e geoeconomici, ci si riferisce “*to (1) the contested restructuring of the institutional level from the national scale both upward to supranational and/or global scales and downward to the scale of the individual body, the*

³⁰ Storper M. (1997), “Territories, flows, and hierarchies in the global economy”, in Cox K. (ed), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, The Guilford Press, New York.

³¹ Henderson J. and M. Castells (eds) (1987), *Global restructuring and territorial development*, Sage, London. Sul concetto della società delle reti si veda inoltre Castells M. (1996), *The information age: Economy, society and culture. The Rise of the network society*, Oxford Blackwell.

³² Castells M. (2004), *La città delle reti*, I libri di Reset, Marsilio, Venezia.

³³ Bonomi A. (2004), *Per un credito locale e globale, Le geocomunità del capitalismo italiano*, Bollati e Castoldi Delai editore.

³⁴ A tale riguardo Robertson sviluppa il concetto di Immanuel Wallerstein “dell’universalismo mediante il particolarismo e del particolarismo mediante l’universalismo” (Wallerstein I. (1984), *The Politics of the World-Economy: the states, the movements and the civilizations*, Cambridge University Press, Cambridge). Il concetto centrale di Robertson è “Quanto io affermo comporta il tentativo di mantenere l’attenzione rivolta sia alla particolarità e alla differenza, sia alla universalità e all’omogeneità. Tale concetto si basa in larga misura sulla tesi secondo la quale alla fine del XX secolo ci troviamo ad essere testimoni –e partecipi – di un imponente e duplice processo che comporta l’interpenetrazione tra l’universalizzazione del particolarismo e la particolarizzazione dell’universalismo” (Robertson R. (1992), *Globalization: social theory and global culture*, Sage, Londra).

³⁵ Secondo Spybey “il vero significato della globalizzazione è essenzialmente un processo riflessivo in cui sono coinvolti sia i dati culturali globali, sia le azioni di replicazione a livello locale. La globalizzazione può esistere solo qualora le persone, su scala mondiale, recepiscano e riproducano le istituzioni sociali nel proprio particolare ambiente (...) L’individuo riproduce il globale nella vita quotidiana, ma questo avviene in modo attivo, non passivo, e in un contesto di influenze culturali locali” (Spybey T. (1997), *Globalizzazione e società mondiale*, Asterios Editore, Trieste).

³⁶ Robertson R. (1992).

*local, the urban, or regional configurations, and (2) the strategies of global localization of key forms of industrial, service, and financial capital*³⁷.

Le interdipendenze non si formano in modo uniforme in uno spazio indistinto ma hanno caratteristiche geografiche ben precise, disegnate come un'economia arcipelago³⁸, **un mosaico globale delle regioni** o una rete globale delle economie locali³⁹. Da cui la tesi secondo la quale "sta nascendo una nuova economia capitalista globale, di cui le regioni costituiscono le fondamenta o i motori. In tal modo anche le regioni⁴⁰ si stanno evolvendo come **centri vitali della regolazione** economica e dell'autorità politica e stanno divenendo, come corollario, il quadro di riferimento per nuovi tipi di comunità sociale e per nuovi approcci a questioni pratiche legate alla cittadinanza e alla democrazia"⁴¹.

In letteratura, tra i **ruoli dei governi substatali** negli affari esteri vi sono quelli di: (1) partner nello sviluppo della politica estera; (2) promotori di interessi territoriali, settoriali e tematici; (3) parti in accordi con i governi esteri; (4) negoziatori sulla scena mondiale; (5) difensori della democrazia e delle minoranze; (6) nuovi centri di pubblica discussione e partecipazione⁴².

Le motivazioni sono riassumibili in ragioni ambientali, per gestire rischi e risorse comuni sia a livello transfrontaliero che transnazionale e globale; questioni sociali come la creazione di occupazione e la gestione delle migrazioni; ragioni economiche, per la promozione del commercio estero delle PMI e l'attrazione di investimenti esteri, per la creazione di spazi economici funzionali (costruzione di infrastrutture, creazione di corridoi, gestione dei bacini di manodopera e di competenze) e per reagire alle forze che determinano sviluppi territoriali ineguali (si consideri la politica regionale europea a favore dei territori più arretrati); ragioni culturali, per la promozione e difesa della propria lingua, identità e valori (ma anche per la loro riproduzione globale); ragioni politiche, per sostenere le proprie aspirazioni nazionalistiche (conosciuti in questo senso sono i casi della Catalogna e del Quebec), per rigenerare spazi economici e culturali storici potenzialmente *viable* (come nel caso dei rapporti tra le regioni dell'Europa centro orientale dopo la fine della guerra fredda), per gestire questioni di sicurezza (traffici illegali e quindi lotta alle organizzazioni criminali transnazionali) e come iniziative promosse da imprenditori politici⁴³ per sfruttare le nuove opportunità sovranazionali⁴⁴.

Il **nuovo regionalismo** sia di carattere economico⁴⁵ che politico⁴⁶ evidenzia il ruolo delle autorità substatali, attraverso diverse forme di governance, nella valorizzazione delle risorse, capacità ed

³⁷ Swyngedouw E. (1997), "Neither Global Nor Local – Glocalization and the Politics of Scale", in Cox K.R. (ed.), *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, The Guilford Press, New York.

³⁸ Veltz Pierre "Economia e territori: dal mondiale al locale", in Perulli P. (a cura di) (1998), *Neoregionalismo. L'Economia arcipelago*, Boringhieri, Torino. L'economia arcipelago è quella che collega orizzontalmente tra loro delle zone di attività estremamente concentrate.

³⁹ Scott Allen J. (2001), *Le regioni nell'economia mondiale*, Il Mulino, Bologna.

⁴⁰ Regione è qui intesa come un'area geografica che si estende all'interno di una nazione.

⁴¹ Scott Allen J. (2001).

⁴² John Kincaid in *Federalism in a Changing World – Learning from each other*, International Conference on Federalism 2002, St. Gallen, Switzerland.

⁴³ L'imprenditore di policy può essere definito come "un attore del processo di policy la cui caratteristica specifica è quella di produrre, in virtù delle sue azioni, un'innovazione in relazione a un problema collettivo che sia generalmente considerato di interesse pubblico" (Maraffi M. (1996), "Imprenditore di policy", in G. Capano e Giuliani M., a cura di, *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma).

⁴⁴ Per una analisi dei fattori alla base delle diverse traiettorie di formazione della cooperazione regionale si veda Jessop (2003).

⁴⁵ Si vedano a tale proposito i contributi di Storper M., "Globalization, Localization, and Trade" in Clark G., Feldman M. e M. Gertler (eds) (1999), *A Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press; e di Amin A. (1998), *An institutionalist perspective on regional economic development*, Paper presented at the Economic Geography Research Group Seminar "Institutions and Governance", Department of Geography UCL, London, July 3 1998.

identità territoriali⁴⁷ a livello globale, nella loro apertura, interazione e inserzione in reti transnazionali per attrarre e combinare conoscenze ed investimenti, nella loro influenza e richiesta di partecipare alle regolazioni sopranazionali oltre che nazionali. Questo con il fine non solo di aumentare il proprio vantaggio e posizionamento competitivo nell'arena globale (provocando conflitti e guerre di posizionamento tra territori e all'interno degli stessi territori⁴⁸), ma, in modo quindi contraddittorio⁴⁹, anche con lo scopo di difendere e promuovere, attraverso reti politiche transnazionali e comportamenti cooperativi, i beni pubblici globali⁵⁰. A questo proposito i sostenitori delle “*global public policy networks*” affermano che la “*global governance primarily requires multi-level approaches to governance. Collaboration may be required at a global level, but the efficacy and success of such initiatives requires national, regional and local involvement. New challenges such as the global spread of Malaria or HIV/AIDS, the destruction of the ozone layer, water scarcity, or transnational corruption, crime and terrorism can only be tackled effectively if action strategies are designed and implemented on all levels of political and social organization – local, regional, national and global. This not only presumes the existence of effective institutions on all those levels, but also the joint development and implementation of complementary and coordinated public policy programs*”⁵¹.

2.2 La paradiplomazia nella governance multi livello dell'UE

In questo quadro la crescita della paradiplomazia delle Regioni **ha avuto un primo importante incubatore nell'Unione Europea**. Il processo di costruzione dell'UE ha contribuito a originare in gran parte le relazioni esterne delle autorità substatali. La Commissione europea, in particolare, ha giocato un ruolo importante nel promuovere e sostenere la partecipazione delle

⁴⁶ Si vedano i diversi contributi in Adelcoa F. and Keating M. (1999) e in Duchacek I., Latouche D. and G. Stevenson (eds) (1988), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, New York and London.

⁴⁷ A questo proposito si può citare ad esempio “*il contributo fondamentale dell'esperienza Euromedsys (il progetto di costruzione di rapporti di cooperazione tra sistemi economici locali nel Mediterraneo finanziato dal programma Interreg IIIB Medocc, con capofila la Regione Toscana) da ricercare soprattutto nell'aver tentato di favorire al massimo la convergenza e la complementarietà delle diversità come valore aggiunto ad una politica di sostegno alla valorizzazione delle identità mediterranee nella totalità degli aspetti culturali, economici, sociali e della sicurezza*” Pizzanelli F. e M.D. Tozzi (2004), “Il progetto Euromedsys” in *Modelli di cooperazione tra sistemi economici locali del Mediterraneo*, Regione Toscana e IRPET, Firenze.

⁴⁸ Si veda a questo riguardo l'efficace articolo di Rullani “Internazionalizzazione e nuovi sistemi di governance dei sistemi produttivi locali” (in Rullani E. e G. Corò (a cura di) (1998), *Percorsi locali di internazionalizzazione. Competenze e auto-organizzazione nei distretti industriali del nord est*, Franco Angeli, Milano), che evidenzia come “la globalizzazione rompe la complementarietà di interessi ... rompe l'integrazione interna del distretto” per cui “non è più automatico assumere che l'interesse delle imprese sia quello del territorio”. Allo stesso modo Jessop nota come “*there is no simple correspondence between strategies and actors: some firms are territorially-fixed, others move in a space of flows; states can seek to embed economic activities in place or promote debordering on behalf of mobile domestic firms*” (Jessop, ...?). Queste constatazioni aprono questioni di grande rilevanza sul rapporto tra le amministrazioni politiche locali e le diverse networks/reti lunghe degli agenti territorio, nel discernimento su quali attori e quali strategie lavorino per lo sviluppo del territorio nel medio-lungo termine (che implica una attenta valutazione delle responsabilità e delle conseguenze), nel riconoscimento dei diritti e doveri di cittadinanza (agli immigrati, alle classi cosmopolite, agli imprenditori che delocalizzano).

⁴⁹ Per una metodologia di analisi critica sulle contraddizioni del capitalismo in termini geoeconomici e geopolitica si veda Jessop B. (2004), *From Localities via the Spatial Turn to Spatio-Temporal Fixities: A Strategic-Relational Odyssey*, SECONS Discussion Forum, University of Bonn.

⁵⁰ Reinicke W. H. (1998), *Global Public Policy. Governing without Government?*, Washington, D.C.

⁵¹ Benner T., Reinicke W. H. And J.M. Witte (2002), *Shaping Globalization. The role of global public policy networks*. Global Public Policy Institute.

Regioni alla **governance multi livello di alcune politiche europee** (si veda ad esempio quanto scritto in precedenza relativamente alla politica di coesione economica e sociale)⁵².

Una manifestazione istituzionale del nuovo ruolo delle autorità substatuali nei rapporti con scale superiori (in questo senso una manifestazione di “*jumping scale*”) è rappresentata dal **Comitato delle Regioni**. Questo Comitato pur essendo solo un organo consultivo esercita un’azione di lobby politica significativa laddove è riconosciuta una competenza delle Regioni e degli enti locali⁵³, ma anche per quel che riguarda le relazioni esterne (attraverso la Commissione RELEX), soprattutto nelle sue interrelazioni con la politica di coesione economica e sociale, lo sviluppo sostenibile e la cultura.

Il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella costruzione di un’Europa pacifica e solidale è sostenuto soprattutto dal Consiglio d’Europa (che comprende il Congresso delle Autorità Regionali e Locali), che ha tra i suoi obiettivi quello di favorire la costruzione della democrazia attraverso la cooperazione transfrontaliera (con particolare riferimento ai nuovi membri dell’Europa centro orientale), e che ha contribuito a definire la figura delle **Euroregioni**⁵⁴. Le Euroregioni sono una forma della paradiplomazia, la cooperazione transfrontaliera, che cerca di rispondere in modo duraturo e secondo piani strategici, attraverso la creazione di nuove forme di governance, a specifiche problematiche ed opportunità di sviluppo transregionale. Le Euroregioni sono il prodotto delle crescenti interdipendenze e delle limitate capacità di risposta degli Stati e delle organizzazioni internazionali riguardo gli effetti locali delle questioni globali. Esse rappresentano una forma di “*collective action – or governance in protecting the environment, safeguarding peaceful co-existence and promoting economic development*”⁵⁵. L’obiettivo principale di questa forma di paradiplomazia è la costruzione dell’integrazione Europea, così come rilevante è il suo apporto nella promozione dei rapporti con l’Europa orientale in vista del processo di adesione⁵⁶.

A sua volta la cooperazione transfrontaliera promossa dalla Commissione Europea ha favorito il moltiplicarsi delle Euroregioni (se ne contano oltre 70 nel 2003). Secondo alcuni autori la politica regionale della Commissione negli anni ’90 “*generated more open, transnational policy networks (...)*” e la “*multi-level governance between regions, national ministries and the Commission is an adequate description of EU regional development policy during the programming and implementation of single projects*”⁵⁷.

⁵² Un altro esempio significativo riguarda la possibilità che uno Stato membro possa essere rappresentato nel Consiglio europeo da un ministro regionale.

⁵³ In questi casi (politica regionale, ambiente, istruzione e trasporti) il Comitato delle Regioni viene consultato obbligatoriamente.

⁵⁴ Il Consiglio d’Europa e l’Associazione delle Regioni Europee di Confine (AEBR) hanno definito i seguenti criteri per identificare le Euroregioni: 1) un’associazione di autorità regionali e locali su entrambi i lati di un confine nazionale, talvolta con un’assemblea parlamentare; 2) un’associazione transfrontaliera con un segretariato permanente e uno staff amministrativo e tecnico con proprie risorse; 3) un ente di diritto privato, un’associazione o una fondazione senza scopi di lucro su entrambi i lati del confine nel rispetto delle rispettive normative nazionali; 4) un ente di diritto pubblico, fondato su accordi inter-statali che trattano, tra le diverse cose, della partecipazione delle autorità territoriali.

⁵⁵ Scott J. (2002), *Inducing co-operation: can Euroregions function as bridges between complex boundaries?*, in http://www.indepsocres.spb.ru/scott_e.htm. Scott definisce il regionalismo transfrontaliero come “*a spatially integrated form of political cooperation and problem-solving that transcends the limits of nationally-based administrative practice and attempts to create a sense of cohesiveness, interdependence and common interests across national boundaries*”.

⁵⁶ Yoder J.A. (2003), “Bridging the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregions”, in *Regional and Federal Studies*, Vol. 13, N. 3.

⁵⁷ Nolke A. (2002), *Networks Versus Networks: a Critical Appraisal of Post-National Governance Approaches with a Focus on International Organizations*, Working Papers Political Science N. 03/2002, ISSN 1569-3456, Amsterdam. E si veda anche Ansell C. K., Parsons C.A., Darden K. A. (1997), “Dual Networks in European Regional Development Policy”, in *Journal of Common Market Studies*, 35:3.

La cooperazione transfrontaliera presenta però, naturalmente, caratteristiche e **risultati diversi**. Alcuni autori⁵⁸ segnalano come in generale questa forma di paradiplomazia abbia avuto finora un valore aggiunto nella promozione del dialogo, dell'integrazione politica e di innovazioni istituzionali, grazie soprattutto alla creazione di reti di élite e quindi al ruolo dei cosiddetti imprenditori di policy, così come nella risoluzione di corto respiro di specifiche problematiche locali. Minore risulta l'impatto in termini di promozione dello sviluppo economico e sociale, e insufficiente la creazione di forme di governance realmente democratiche⁵⁹. Le esperienze più interessanti dipendono dalla presenza di strutture istituzionali federali, di attori del territorio capaci di partecipare alle opportunità offerte dalla politica regionale europea.

Come già evidenziato nel primo capitolo, la Commissione europea, con la proposta di un nuovo regolamento istituyente i **Raggruppamenti europei di cooperazione transfrontaliera** prosegue nella sua azione di costruzione dal basso dell'UE favorendo nuove geometrie variabili di regolazione dei rapporti tra le regioni. A sua volta la AEBR considerando che "oggi non si tratta più di lottare per la possibilità di agire al di là delle frontiere a livello regionale e locale, ma si tratta di stabilire una cooperazione permanente al di là delle frontiere con garanzie nazionali ed europee, non soltanto sotto l'aspetto politico, ma anche legale", propone due strumenti giuridici da applicarsi tramite uno specifico regolamento UE e grazie a trattati con i paesi vicini: il consorzio europeo di diritto pubblico (*European Special Purpose Association*) per la cooperazione strategica a lungo termine, e l'accordo europeo di diritto pubblico (*European Public Law Agreement*) per forme di cooperazione meno intensive ed estese⁶⁰.

Il ruolo delle Regioni nella governance multi livello europea viene sostenuto dall'applicazione del principio della sussidiarietà e del partenariato. **Questi principi possono essere fatti valere anche nel campo delle azioni esterne europee**. A maggior ragione considerando la costruzione della politica di prossimità che, come vedremo nel terzo capitolo, prevede la creazione di uno spazio comune – di sicurezza, di stabilità e di sviluppo sostenibile – tra i paesi dell'UE e i paesi vicini, nel quale è difficile e meno significativo adoperare una distinzione netta tra azione esterna ed interna. Per questo motivo la politica di prossimità cerca di aprire ed estendere ai paesi vicini le sue politiche interne (fuorché le istituzioni), tra le quali in particolare il programma INTERREG mutuato in nuovi programmi di prossimità, ove le autorità substatali, e quindi i principi di sussidiarietà e partenariato così come sviluppatasi soprattutto nella politica di coesione sociale ed economica, assumono un ruolo rilevante di partner istituzionali nella politica di vicinato.

Si tratta quindi di riconoscere nelle azioni esterne europee sia il principio della partecipazione democratica del locale nel globale, sia di evidenziare alcuni **valori aggiunti** delle Regioni nella politica estera. Vi sono infatti delle tematiche quali quelle dello sviluppo locale (o si potrebbe dire "glocale" e translocale), della democrazia e governance dal basso, della valorizzazione delle identità e multiculturalità, della difesa delle minoranze, della prevenzione dei conflitti, della capacità di dialogo con "entità" estere non costituite in Stati nazione (si veda il caso dei rapporti con i territori palestinesi, con il popolo saharawi, e con paesi in via di trasformazione

⁵⁸ Scott (2002), Perkmann (2002), Yoder (2003).

⁵⁹ "... ironically, border region policies have maintained an administrative, top-down and bureaucratic character that as yet has not sufficiently encouraged citizen action and public-sector participation particularly in areas characterised by stark socio-economic asymmetries, ...", Scott (2002). Allo stesso modo Nolke nota come "There is no automatism between cross border co-operation and democratic governance. Not only the cross border collaboration of parliamentary groupings proves to be rather awkward, but also societal groups differ considerably regarding the degree of their transnational co-operation, with obvious advantages for economic interests, and to a lesser degree, environmental protection groups" (Nolke A., 2002).

⁶⁰ AEBR (2004), *Verso un nuovo strumento giuridico comunitario basato sul diritto pubblico volto a favorire la cooperazione transeuropea tra gli enti territoriali dell'Unione Europea*, Posizione conclusiva, ...Secondo questa associazione "una base di diritto pubblico per la cooperazione transfrontaliera significa la garanzia che, in futuro, possa esserci cooperazione in qualsiasi momento, in qualsiasi luogo, per qualsiasi aspetto ed in qualsiasi forma".

istituzionale come la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo), per le quali le autorità substatali possono vantare capacità ed esperienze specifiche. A sua volta il Comitato delle Regioni, nel caso dei rapporti con i Balcani occidentali, ha posto in evidenza il ruolo unico che le regioni e gli enti locali possono giocare nel “garantire rapporti duraturi ed opportunamente orientati”, “appoggiare lo sviluppo del processo di democratizzazione”, considerando “l’efficacia dell’approccio bottom-up” e che, secondo il principio di sussidiarietà, “è a livello subnazionale che si rilevano le esigenze del territorio e si individuano le priorità ed urgenze che necessitano di un tempestivo intervento”⁶¹. Così, riguardo le relazioni euromediterranee, si rileva la necessità che “il dialogo esca dagli ambienti elitari dei politici, dei funzionari e degli intellettuali per coinvolgere la società civile e le istituzioni locali e regionali più vicine ai cittadini”, e si insiste sul fatto che “gli enti locali e regionali hanno progressivamente acquisito competenze suscettibili di contribuire efficacemente alla creazione di partenariati, scambi e attività di cooperazione in settori specializzati, nonché alla promozione di politiche di prossimità e di accoglienza agli immigrati”⁶². In particolare alcune autorità substatali italiane hanno accumulato soprattutto a partire dall’ultimo decennio del secolo scorso una serie di rapporti “trans-locali”, di conoscenze e prassi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e di cooperazione decentrata che possono costituire dei casi interessanti a sostegno della proposta politica di riconoscere loro un maggiore ruolo nella politica estera nazionale e dell’UE⁶³.

2.3 Il concetto dei partenariati territoriali

Quest’azione internazionale ha messo in evidenza, soprattutto per quanto riguarda l’assetto istituzionale, l’interesse ad un tipo di partenariato tra autorità substatali e territori, che si può proporre come una sorta di ideal-tipo normativo che esplicita principi e linee guida della cooperazione internazionale delle Regioni. Non si tratta solo di una riproduzione dei partenariati di livello macro al livello locale. Questi ultimi infatti si caratterizzano in modo differente per il fatto che sono fondati su rapporti trans-locali, che richiedono politiche diverse e appropriate quali l’adozione dell’approccio partecipativo e dal basso, il coinvolgimento di tipologie diverse di attori, la valorizzazione di vantaggi specifici.

In questo quadro, il concetto di partenariato territoriale rappresenta un obiettivo a cui tendere, frutto di un processo a medio-lungo termine di costruzione di regolazioni comuni e di reti durature e dense di rapporti trans-locali nel quadro globale e della politica esterna dell’UE. Il partenariato territoriale è un concetto normativo che comprende le diverse casistiche della cooperazione internazionale delle autorità substatali: la cooperazione transfrontaliera, e quindi l’Euroregione, la cooperazione transnazionale e la cooperazione interregionale, e la cooperazione decentrata verso autorità substatali oltre l’area di prossimità (comprendendo quindi anche obiettivi di politica di cooperazione allo sviluppo).

⁶¹ Comitato delle Regioni, Parere del Comitato delle Regioni del 19 Novembre 2003 sul tema Il ruolo delle collettività regionali e locali dell’Unione europea nel processo di consolidamento democratico nell’area dei Balcani occidentali, Bruxelles, 11 dicembre 2003.

⁶² Comitato delle Regioni, 12 maggio 2004. In questo parere il Comitato elenca anche “i settori nei quali si esprimono meglio le competenze degli enti locali”: ambiente territorio e patrimonio, politiche economiche e sociali di prossimità (occupazione, PMI, salute), istruzione, formazione e cultura, gestione dei flussi migratori e politiche per l’integrazione, trasporti ed energia, gestione urbana e sviluppo rurale.

⁶³ Si veda a questo proposito il documento di Rotta A., Pedicini V. e A. Stocchiero (2003), *Il coordinamento degli strumenti di cooperazione nella politica di prossimità*, CeSPI, presentato in occasione della Conferenza Internazionale del semestre della Presidenza italiana dell’UE “Il Partenariato interregionale nella politica di prossimità: il Mediterraneo ed i Balcani”, organizzato dalla Regione Marche il 17-18 Ottobre 2003 ad Ancona. Per un repertorio delle azioni di politica di cooperazione delle Regioni italiane con l’area del Mediterraneo si veda Mercurio A. e A. Stocchiero (a cura di) (2003), *Uniti dal Mediterraneo. Il contributo delle regioni alle politiche di integrazione economica, sociale, culturale ed umana*, OICS in collaborazione con il CeSPI, Roma.

Ma, perché definire i **partenariati territoriali**?

- Per una esigenza cognitiva: definire elementi analitici e normativi del concetto.
- Per una motivazione politica: dare un'identità riconoscibile e sostenere il ruolo delle Regioni nella governance multi livello europea e con particolare riferimento alla costruzione della politica di prossimità, ma non solo.
- Per una esigenza pratico-operativa: definire criteri per individuare buone pratiche, differenze di percorsi a seconda dei contesti, impostare programmi d'azione.

Sulla base dell'analisi svolta nel primo capitolo, con riferimento quindi ai principi e agli elementi dei partenariati così come definiti nelle diverse azioni esterne e interne dell'UE, e delle riflessioni sul nuovo ruolo delle autorità substatuali nell'ambito dei fenomeni della glocalizzazione e della costruzione dell'UE, è possibile proporre la seguente definizione dei partenariati territoriali⁶⁴.

I partenariati territoriali tra autorità substatuali dell'UE e dei paesi partner partecipano agli **obiettivi** dello sviluppo comune definiti nel sistema delle relazioni esterne dell'UE. In questo quadro evidenziano il principio dello sviluppo partecipativo (e quindi l'applicazione dei principi della sussidiarietà e del partenariato), e il ruolo e i valori aggiunti delle autorità substatuali nella costruzione di processi di democratizzazione dal basso (approccio *bottom-up*), rispetto e promozione dei diritti e delle libertà dell'uomo, coesione economica e sociale, crescita economica e sostenibilità ambientale globale e trans-locale.

I partenariati territoriali sono forme di regolazione dei rapporti tra le parti fondati sul **dialogo politico tra pari** e quindi prevedono la costruzione di istituzioni comuni e di forme di governance il più possibile inclusive.

I partenariati territoriali esprimono una **ownership** condivisa delle politiche da promuovere, in quanto essa è il frutto di una **condivisione di valori e del riconoscimento di una reciprocità di interessi**.

Le autorità substatuali coinvolte assumono quindi responsabilità, impegni (politiche condivise e cofinanziamento) e condizionalità **reciproche**.

Le autorità substatuali cercano di promuovere la **coerenza** delle loro politiche (tra cooperazione e politiche agricole, commerciali, di ricerca e sviluppo, di sostenibilità ambientale, ...) e hanno quindi carattere multidimensionale.

I partenariati territoriali concepiscono la cooperazione fondamentalmente come supporto a **processi** di sviluppo, piuttosto che come generatrice di sviluppo attraverso l'elaborazione e la realizzazione di progetti. Si evoca quindi il passaggio da un approccio per progetti (guidati dall'offerta, portati da esperti, a breve termine), a strategie e programmi (guidati dalla domanda, che valorizzano le risorse locali, di carattere processuale e a medio-lungo termine).

Gli accordi tra i governi substatuali esprimono di conseguenza dei **programmi pluriennali di sviluppo comune**, fondati sul confronto delle rispettive politiche, che possono prevedere l'adozione del *sector wide approach* anche a livello locale (aiuto al bilancio pubblico dell'autorità locale partner), così come di una serie sequenziale e flessibile di azioni di cooperazione.

⁶⁴ La specificazione delle basi del concetto di partenariato territoriale qui avanzata è una versione rivista della proposta elaborata da José Luis Rhi-Sausi, Raffaella Coletti e Battistina Cugusi (CeSPI) nel paper *Strumenti e metodologie dei programmi di prossimità nel Mediterraneo nella fase di transizione. Prospettive per la cooperazione interregionale*, presentato in occasione della Conferenza "Sperimentazione delle politiche di prossimità nel Mediterraneo Occidentale", Napoli 22-23 Luglio 2004; e in parte anticipata nel documento presentato dal CeSPI nella Conferenza Internazionale di Ancona, di cui alla nota precedente.

In quest'ultimo senso, la complessità della costruzione dei partenariati induce a privilegiare un approccio per piccoli passi, progressivo e graduale, un **percorso di apprendimento e costruzione di fiducia**, capacità e credibilità, attraverso il processo relazionale tra le parti. Inizialmente sono quindi da privilegiare iniziative di rafforzamento delle capacità e delle istituzioni, così come risulta necessario il riconoscimento dei risultati intangibili del processo relazionale. Secondo la AEBR⁶⁵ l'esperienza insegna alcuni criteri di base per lo sviluppo delle strutture di cooperazione comuni: queste "dovrebbero nascere soltanto al fine di soddisfare le esigenze di ampliamento e di approfondimento della cooperazione, non costituiscono il primo passo della collaborazione; i poteri decisionali dovrebbero garantire la parità tra le parti; per ogni tipo di cooperazione e per ogni situazione geografica, occorre ricercare una soluzione pratica specifica."

Le politiche promosse dai partenariati assumono un **approccio territoriale** per uno sviluppo endogeno aperto e sostenibile. Esse promuovono forme di governance translocali, fondate su sistemi e reti di relazioni di interscambio, materiale e immateriale, **aperte** a tutti i soggetti dei territori cooperanti (imprese, associazioni sociali e di categoria, banche, università e centri di ricerca, ecc.), assegnando alle autorità substatali il ruolo di regolatori, facilitatori e coordinatori dell'azione dei vari soggetti coinvolti.

I partenariati territoriali ricercano e promuovono le proprie **vocazioni e identità dinamiche** nel quadro di un discorso riflessivo sugli effetti della globalizzazione.

I partenariati territoriali seguono dei **percorsi differenti** l'uno dell'altro a seconda dei contesti e in particolare della combinazione di fattori storici e geografici propri delle autorità substatali coinvolte.

I partenariati così strutturati consentono di dare **continuità nel tempo** alle relazioni tra le parti. Infine, i partenariati territoriali sono concepiti in una governance **multi-livello** delle relazioni internazionali, che facilita la collaborazione con i diversi livelli istituzionali: locale, urbano, regionale, nazionale, comunitario e internazionale⁶⁶. Il partenariato territoriale può trovare un suo primo riconoscimento politico e applicazione pratica nella politica di prossimità lanciata dall'UE nel 2003. Per questo motivo nel capitolo successivo sono avanzate alcune indicazioni e proposte.

⁶⁵ AEBR (2004), *Verso un nuovo strumento giuridico comunitario basato sul diritto pubblico volto a favorire la cooperazione transeuropea tra gli enti territoriali dell'Unione Europea*, Posizione conclusiva.

⁶⁶ A questo proposito si può fare riferimento, ad esempio, all'innovazione costituzionale del Programma Operativo Nazionale sull'internazionalizzazione delle Regioni Obiettivo 1 gestito dai Ministeri italiani degli Affari Esteri e delle Attività Produttive.

3. I partenariati territoriali nella politica di prossimità

3.1 La *Wider Europe* e le autorità substatali

Nel 2003 la Commissione europea ha lanciato un nuovo concetto complessivo, “Wider Europe”, inclusivo, assieme ai nuovi membri e i paesi dei Balcani occidentali verso i quali c’è un impegno di una “prospettiva europea”, anche dei “vicini” interessati ad entrare nell’Unione (Bielorussia, Ucraina, Moldavia) e degli stati della sponda sud del Mediterraneo (Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria e Tunisia). Dal giugno 2004, a seguito di una proposta della Commissione in questo senso, sono coinvolti nella politica di prossimità anche i paesi del Caucaso meridionale Georgia, Azerbaigian e Armenia.⁶⁷

Questo concetto colloca in termini nuovi l’azione di cooperazione internazionale dell’UE. Il tradizionale paradigma della cooperazione allo sviluppo, concepito come l’azione esterna che contribuisce alla riduzione della povertà e allo sviluppo dei paesi cooperanti, dovrebbe essere coniugato con l’imperativo di **costruire uno spazio comune** – di sicurezza, di stabilità e di sviluppo sostenibile - fra paesi dell’UE e paesi vicini, nel quale è difficile e meno significativo adoperare una distinzione netta fra azione esterna e interna. In effetti il principale valore aggiunto della politica *Wider Europe* consisterebbe nell’offrire ai paesi vicini i principali strumenti a disposizione dell’Unione e dei suoi paesi membri: le politiche interne vengono estese ai paesi vicini per promuovere la convergenza verso gli standard dell’Unione⁶⁸. Significativa a questo riguardo è l’estensione delle politiche tanto del Mercato Unico quanto soprattutto degli Affari *Interni* e Giustizia per il contrasto ai traffici illegali, al terrorismo e per la gestione dei movimenti migratori⁶⁹.

Ciò si deve al riconoscimento del fatto che il concetto di sicurezza dell’Unione si fonda sulla collaborazione con i paesi vicini per promuovere la stabilità politica e lo sviluppo economico e sociale di un ambiente comune⁷⁰; e quindi sul riconoscimento delle ineludibili interdipendenze che rendono vecchia la concezione di uno spazio profondamente scisso tra interno ed esterno: i confini si diluiscono e richiedono nuove forme di governance e regolazioni che vadano oltre gli Stati nazione e i blocchi regionali, e che contribuiscano a creare delle fitte reti di rapporti transnazionali a partire dalle diverse identità locali, così come argomentato nel secondo capitolo.

⁶⁷ Conclusioni del Consiglio dell’Unione europea, Affari generali, 14 giugno 2004.

⁶⁸ Comunicazione della Commissione del 12.05.04, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* (Com/373/2004)

⁶⁹ Si rivela comunque un’impronta eurocentrica, in quanto una reale politica di condivisione dovrebbe considerare sullo stesso livello anche le questioni interne dei paesi vicini e non solo le proprie.

⁷⁰ “L’accesso di nuovi stati-membri rafforzerà l’interesse dell’Unione nel migliorare i rapporti con i nuovi vicini. Per tutto il prossimo decennio e anche più oltre, *la capacità dell’Unione di fornire sicurezza, stabilità e sviluppo sostenibile ai suoi cittadini non sarà più distinguibile da quell’interesse in una collaborazione stretta con i suoi vicini* (...) la maggiore vicinanza geografica significa che l’UE e i nuovi vicini avranno un interesse comune nell’aumentare gli sforzi per promuovere flussi transnazionali di merci e di investimenti, come avranno un interesse comune ancora più importante nel far fronte insieme a minacce trans-frontaliere: dal terrorismo all’inquinamento atmosferico. I paesi del vicinato sono i con-soci essenziali dell’UE: nella crescita dei nostri rispettivi prodotti, dello sviluppo economico e del commercio estero, nel *creare un’area allargata di stabilità politica e di stato di diritto effettivo, e nell’incoraggiare scambi reciproci di capitale umano, idee, conoscenza e cultura*”. Di conseguenza, avverte la Commissione, “L’UE deve agire al fine di promuovere la cooperazione regionale e sub-regionale e l’integrazione che sono le pre-condizioni per la stabilità politica, lo sviluppo economico e la riduzione della povertà e delle divisioni sociali nel nostro ambiente comune”. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, Brussels, 11 March 2003, COM(2003) 104 final. Successivamente citato come *Wider Europe*.

Inoltre, l'approccio vettoriale tipico della cooperazione allo sviluppo tradizionale dovrebbe essere sostituito da un approccio circolare, fondato sull'intensità degli scambi materiali e immateriali, la reciprocità degli interessi e degli obiettivi, lo sviluppo comune.

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

La nuova prospettiva dello spazio comune dovrebbe investire anche le modalità e gli attori dell'azione di cooperazione. Non solo l'approccio vettoriale è poco adatto, ma anche le modalità centralizzate degli accordi governo-governo e *top down*, già inadeguati nelle politiche di cooperazione allo sviluppo, sono chiaramente insufficienti in questo contesto. Il passaggio dalla strategia politica di *Wider Europe* alla costruzione di un'articolata politica di prossimità non è un fatto soltanto operativo e tecnico, ma implica il **concorso e la partecipazione attiva dei vari livelli istituzionali**, in particolare dei governi sub-statali e degli attori della società civile. Affinché lo spazio comune acquisisca senso, legittimità e quindi possibilità di successo è necessario che esso si radichi nelle popolazioni, nei territori, fondando una nuova coscienza e solidarietà civica transnazionale. Nell'ipotizzare la creazione del nuovo strumento di prossimità, la Commissione, nella comunicazione "*Paving the way*", afferma che è necessario fare tesoro dell'esperienza acquisita in passato nel campo della cooperazione transfrontaliera, e quindi, per garantire un elevato grado di *ownership* da parte di tutti i beneficiari, di coinvolgere tutti i partner a livello europeo, nazionale, regionale e locale⁷¹. In questo senso il Comitato delle Regioni ha sottolineato che "la promozione della cooperazione regionale e interregionale è uno dei fondamenti per mettere in pratica la politica della prossimità" e ha chiesto una maggiore partecipazione e protagonismo degli enti locali e regionali, rivendicando la consultazione prima della presentazione di nuove iniziative, la partecipazione delle regioni di frontiera all'elaborazione, esecuzione e valutazione dei piani di azione, la partecipazione del Comitato alla formulazione ed elaborazione del nuovo strumento di prossimità a partire dal 2006, venendo associato alle procedure di discussione e di approvazione⁷².

3.2 La cooperazione transfrontaliera e transnazionale nello strumento di prossimità

La Commissione ha previsto 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. Nella fase transitoria si farà ricorso al coordinamento di strumenti già esistenti a livello comunitario, assumendo l'approccio alla cooperazione sperimentato nel quadro di INTERREG III nella creazione dei nuovi **Programmi di Prossimità**, che potranno attingere dai fondi TACIS, CARDS e MEDA per sostenere la partecipazione dei paesi vicini, oltre che dal FESR per il territorio comunitario⁷³. Questi Programmi prevedono quindi "*an equal role*" dei paesi vicini così come ai vari livelli nazionali "*a wide partnership at regional, local and non-governmental level will be*

⁷¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Brussels, 1 July 2003, COM (2003) 393 final, p. 12.

⁷² Comitato delle Regioni, Parere del Comitato delle Regioni del 9 ottobre 2003 in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo: *Europa ampliata – Prossimità: un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali* (COM(2003) 104 def.) e alla Comunicazione della Commissione – Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità (COM(2003) 393 def.), Bruxelles 6 novembre 2003.

⁷³ Le risorse messe a disposizione dai fondi di cooperazione esterna sono 75 milioni di € a titolo TACIS, 90 milioni nell'ambito del PHARE, e 45 milioni, rispettivamente per il CARDS ed il MEDA (Com/373/2004).

*involved*⁷⁴. I partenariati si traducono in istituzioni congiunte (Comitati di sorveglianza, Comitati di selezione o di guida, e Segretariati Tecnici per ogni programma di prossimità – Allegato 2) e in progetti da condurre in modo condiviso⁷⁵.

E' importante evidenziare come con i Programmi di Prossimità **si legittimi il ruolo delle autorità substatali nelle azioni esterne dell'UE** estendendo implicitamente il concetto di partenariato della politica interna di coesione economica e sociale, legato al principio di sussidiarietà, ai paesi vicini. In questo modo si avvia un processo di ridefinizione del concetto di partenariato così come finora applicato nelle azioni esterne europee verso un suo approfondimento nel senso di governance multi livello.

I programmi di prossimità prevedono quattro obiettivi: la promozione dello sviluppo economico e sociale sostenibile nelle aree confinanti; la cooperazione nel far fronte a sfide comuni in ambiti quali l'ambiente, la salute pubblica, la prevenzione e la lotta al crimine organizzato (non solo a livello transfrontaliero ma anche in un contesto strategico più ampio); garantire confini sicuri ed efficienti; promuovere azioni *“people-to-people”* a livello locale. Queste **priorità** sono poi tradotte in modo differenziato a seconda delle aree vicine, nei programmi indicativi multiannuali, per tenere conto delle condizioni dei diversi contesti e degli orientamenti dei diversi paesi vicini.

Nel caso del **CARDS 2004 Neighbourhood Programme** si riconosce il ruolo della cooperazione transfrontaliera nella promozione del *“economic development and integration at the grass roots level as well as better mutual understanding and confidence building across the borders”*, considerando che essa *“will focus on those areas of co-operation where the active participation of stakeholders on both sides of the border is essential”*⁷⁶. Si istituisce la **CARDS Neighbourhood Project Facility 2004** per il finanziamento dei diversi programmi di prossimità con 15 mil. di euro e secondo la procedura già avanzata nelle *Guidance Note* (in allegato 2 si veda lo schema relativo)⁷⁷. Nell'area **CARDS** viene quindi confermato l'approccio senza modificare le priorità stabilite nelle Comunicazioni della Commissione sulla prossimità.

Questo non è invece il caso del **MEDA Neighbourhood Programme** che, in considerazione della diversità del contesto mediterraneo (con particolare riferimento alla *“limited absorptive capacity and the weak institutional framework at all levels”*) e delle priorità urgenti di interesse strategico identificate con i partner, stabilisce delle priorità diverse da quelle previste in Cards, a livello di cooperazione regionale e sub-regionale *“in the fields of institution-building in infrastructure and energy, i.e. regional gas and electricity markets, improvement of environmental and safety standards for transport across the Mediterranean”*⁷⁸, come precondizioni *“to establish the basis for a Neighbourhood policy with the Mediterranean”*⁷⁹. Queste priorità corrispondono a quelle

⁷⁴ European Commission Services Working Paper, *Guidance Note concerning the preparation of Neighbourhood Programmes at the external border of Member States and Accession Countries*, 23/10/2003 Final.

⁷⁵ La procedura prevede: a) una programmazione comune delle misure; b) l'adozione di un processo unico di presentazione delle offerte; c) una unica procedura di invito a presentare offerte; d) un processo di selezione comune dei progetti (si veda l'allegato 2).

⁷⁶ European Commission, *CARDS 2004 Neighbourhood Programme*.

⁷⁷ Questa facility risponde anche in parte alla richiesta del Comitato delle Regioni di creare una sezione **CARDS-CBC** (cross border co-operation) specificamente dedicata alla cooperazione transfrontaliera esterna, prevedendo forme di integrazione con **INTERREG**, e dedicandovi nella programmazione 2000-2006 almeno il 20% delle risorse del programma **CARDS**, così come il 5% per lo sviluppo dei programmi di gemellaggio **CARDS-twinning**. Comitato delle Regioni, 11 dicembre 2003.

⁷⁸ Si tratta di finanziare progetti già identificati nella cooperazione regionale per estendere le reti Trans-Europee al Mediterraneo e nella cooperazione sub-regionale e sud-sud (creazione di un mercato maghrebino dell'elettricità con l'assistenza dell'Italia e della Spagna; sviluppo di un mercato regionale Euro-Mashreq del gas; integrazione del mercato dell'eergia Israele-Palestinese nel mercato del Mashreq e quindi in quello euro-mediterraneo; promozione dello spazio aereo Euro-Mediterraneo; ...)

⁷⁹ European Commission, *MEDA Neighbourhood Programme. Strategy paper and Indicative Programme for countries under the Euro Mediterranean Partnership*.

indicate nello Strategy paper sulla politica di vicinato, che comprendono anche la società dell'informazione e la ricerca & innovazione⁸⁰.

Una parte minoritaria dei fondi è dunque allocata per la cooperazione transfrontaliera e transnazionale. E' evidente quindi come in MEDA venga ridimensionato il ruolo delle autorità substatali e la creazione di un partenariato fondato sulla sussidiarietà e su una governance multi livello.

D'altra parte, comunque, si prefigura per il futuro un maggiore impegno per la cooperazione transfrontaliera e transnazionale. A favore vi sono **diversi argomenti: il riconoscimento che "gli enti locali regionali rappresentano l'articolazione funzionale, politica e territoriale tra governi centrali e società civile"**⁸¹, e dello sforzo che alcuni paesi vicini del Mediterraneo stanno realizzando per sostenere il processo di decentramento nel quadro di una generale riforma dello Stato; l'importanza di collegare il decentramento con la democratizzazione e la creazione di nuove forme di governance; la diffusione di una visione dell'Europa e dei suoi valori più vicina alla cultura islamica moderna; una maggiore efficacia ed efficienza nel fare fronte ai bisogni delle popolazioni attraverso la produzione e/o la gestione locale dei principali servizi e beni pubblici; l'importante ruolo che le reti transnazionali delle autorità substatali e della società civile svolgono nella promozione di un dialogo per l'elaborazione delle ragioni dei conflitti e la ricostruzione di legami pacifici (così come evidente e dimostrato nel caso delle relazioni con i Balcani occidentali e del conflitto israelo-palestinese); la necessità di equilibrare il messaggio economicistico del Partenariato euro-mediterraneo (troppo ancorato solo sulla creazione dell'area di libero scambio) con un impianto maggiormente orientato verso l'incontro tra le culture e le società euro-mediterranee (come avviatosi con l'ultima revisione del Partenariato).

Si tratta dunque di procedere verso la costruzione di un Partenariato non lontano dalle popolazioni, ma denso di partenariati a livello locale radicati nei territori e nelle società; di passare da una integrazione regionale euro-mediterranea alla integrazione translocale, da uno spazio indeterminato a livello macro alla interazione tra luoghi specifici a livello meso e micro⁸².

3.3 La declinazione dei partenariati territoriali nel nuovo strumento di prossimità

Le Comunicazioni della Commissione prevedono la creazione di un nuovo strumento finanziario di prossimità (**European Neighbourhood Instrument – ENI**) a partire dal 2007, che comprenderà gli altri strumenti già esistenti per sostenere le relazioni con le diverse aree geografiche esterne. Lo Strategy paper della Commissione specifica che esso sarà fondato su un nuovo regolamento che *"will address specific areas of cooperation, in particular cross-border co-operation, in addition to the areas addressed by existing instruments or their successors"*⁸³. Sono previste inoltre nuove forme contrattuali con i paesi vicini: gli Accordi di Vicinato Europeo. L'ENI dovrà combinare sia il versante interno che quello esterno, unificando le procedure di finanziamento (mentre fino al 2006 sono divise sul FESR per gli Stati membri e sui programmi TACIS, CARDS e MEDA per i paesi vicini). La Commissione indica nell'articolo 181a TEC la base legale per questo strumento, che *"will build on the principles of the existing cross-border programmes such as partnership, multi-annual programming and co-financing"*. La Commissione ha previsto che lo strumento di prossimità opererà attraverso due distinte

⁸⁰ Com/373/2004.

⁸¹ Comitato delle Regioni, 12 maggio 2004.

⁸² Per questo il Comitato delle Regioni ha chiesto la creazione di uno strumento euromediterraneo per la cooperazione sub-nazionale Medplus (12 maggio 2004).

⁸³ Com/373/2004.

finestre, una dedicata alla cooperazione transfrontaliera e un'altra, più flessibile, dedicata ad una più ampia cooperazione transnazionale.

E' in questo quadro che si inserisce la proposta di articolare l'ENI assumendo gli elementi del concetto dei partenariati territoriali avanzato nel secondo capitolo.

Innanzitutto è importante che l'ENI riconosca esplicitamente, come considerato nella definizione del partenariato territoriale, **il principio dello sviluppo partecipativo e quindi il ruolo speciale delle autorità substatali** nella regolazione delle interdipendenze glo-locali e translocali, nella interpenetrazione tra politiche interne ed esterne, e quindi nella applicazione di una governance multi livello anche nel sistema delle relazioni esterne. Si tratta di estendere il concetto di partenariato, e in particolare il principio della sussidiarietà, sviluppatosi nella politica di coesione economica e sociale, nel concetto del partenariato finora adottato nelle azioni esterne. Il "cavallo di troia" è rappresentato dalla cooperazione territoriale e dai programmi di prossimità.

Per questo è strategica l'azione politica che dovrebbero svolgere le autorità substatali dell'UE su due fronti: il rapporto esterno con i governi centrali dei paesi vicini, oltre che naturalmente con le loro autorità substatali; e quello interno con la Commissione europea e gli Stati membri.

Sul versante esterno è necessario **rafforzare le competenze e la voce delle autorità substatali dei paesi vicini**, e quindi i processi di decentramento e democratizzazione. E per fare ciò è indispensabile avviare un **dialogo con i governi centrali dei paesi vicini** per favorire l'applicazione del principio di sussidiarietà e la creazione di forme di governance multi livello. A sua volta questo dialogo ha bisogno del medium e della collaborazione attiva della Commissione europea e degli Stati membri. Il dialogo politico potrebbe ad esempio vertere sull'introduzione del riconoscimento del principio di sussidiarietà negli Accordi di Vicinato e in generale sulle politiche per lo sviluppo locale, translocale e glo-locale.

Il rapporto delle autorità substatali dell'UE con i paesi vicini presuppone dunque sul versante interno una **condivisione degli obiettivi politici tra i diversi livelli di governo e governance**. Lo snodo rappresentato dai governi centrali degli Stati membri è fondamentale. E' importante a questo riguardo sottolineare che il ruolo delle autorità substatali non dovrebbe andare a detrimento del potere dei governi centrali, nel momento in cui esistesse una condivisione di tutti gli attori (Commissione europea, Stati membri, autorità substatali) della governance multi livello sugli obiettivi delle azioni esterne dell'UE. Si ricorda che la

"Euroregional co-operation was in most cases chronologically preceded or at least accompanied by inter-state co-operation arrangements, such as the intergovernmental conferences (...) The lesson from this is that the growing 'cross-borderization' in Europe does not necessarily point to an increasing territorial fragmentation of nation-state sovereignty"⁸⁴. Ma, anzi, "in many cross border regions the local and regional administrative units involved on different sides of the border(s) act as relays of national policy and are more oriented to their respective central states than to forging political relations that undermine de jure national sovereignty. In this sense, national states act as pivots between international agencies and subnational activities, because they provide legitimacy as the exclusive voice of a territorially-bound population"⁸⁵. E quindi, "the real problem for national policy makers often lies in encouraging participation in shaping policy, not limiting it"⁸⁶.

Nel caso, ad esempio, del dialogo politico con i paesi vicini mediterranei, è interesse sia della Commissione europea sia degli Stati membri appoggiare il processo di democratizzazione e decentramento e quindi riconoscere alle autorità substatali una funzione appropriata. Così come nel caso dei rapporti con l'Europa centro orientale (e in prospettiva con i Balcani occidentali e i

⁸⁴ Perkmann, 2003.

⁸⁵ Jessop, (2003).

⁸⁶ Hocking B., "Patrolling the Frontier: Globalization, Localization and the Actorness of Non-Central Governments", in Aldecoa e Keating (1999).

nuovi paesi vicini), lo sviluppo delle Euroregioni ha rappresentato uno strumento per favorire l'integrazione europea⁸⁷.

E' quindi essenziale dare un impianto coerente alla cooperazione tra le autorità substatuali e tra queste e i governi centrali degli Stati membri e dei paesi vicini. Il supporto dei programmi di prossimità alla formazione e al rafforzamento di partenariati territoriali dovrebbe essere previsto e coordinato con le altre politiche **negli strategy paper, nei programmi indicativi e nei piani di azione**⁸⁸. I programmi di prossimità e i partenariati territoriali non dovrebbero costituire una semplice aggiunta alle altre linee politiche, ma dovrebbero essere integrati nelle politiche macro, meso e micro. I progetti di prossimità dovrebbe fare parte di programmi pluriennali di sviluppo a livello locale e translocale inseriti in modo coerente e coordinato nei piani nazionali e transnazionali di sviluppo (come nella esperienza della politica di coesione economica e sociale).

L'integrazione dei programmi di prossimità a livello strategico e di azione dovrebbe rafforzare la complementarità con gli altri strumenti di azione esterna, TACIS, CARDS e MEDA.

Tutto ciò significa **elevare il profilo politico e strategico della partecipazione delle autorità substatuali nella programmazione multi livello**⁸⁹: rappresentanti delle autorità substatuali dovrebbero partecipare (o almeno venire consultati) all'elaborazione degli strategy paper, dei programmi indicativi e dei piani di azione. La rappresentanza potrebbe venire da istituzioni già esistenti e maggiormente inclusive come ad esempio la Conferenza delle regioni periferiche del Mediterraneo, o da istituzioni nuove come potrebbe essere un Forum, o altro organo, rappresentativo degli enti substatuali euromediterranei o a livello ancor più ampio una Conferenza delle regioni "Wider Europe", così come richiesto anche dal Comitato delle Regioni⁹⁰.

L'**istituzionalizzazione** a livello politico potrebbe a sua volta essere articolata in organizzazioni maggiormente vocate alla programmazione e all'azione nei singoli partenariati territoriali, così come previsto nel caso delle Euroregioni attraverso la nuova forma dei Raggruppamenti europei di cooperazione transfrontaliera o come già previsto nei programmi di prossimità della prima fase con l'istituzione di Comitati congiunti.

In particolare potrebbe essere prevista una articolazione distinta degli organismi di rappresentanza secondo le diverse declinazioni della cooperazione delle autorità substatuali:

- un organismo politico a scala di Wider Europe;
- più organismi politici a scala di aree vaste e con riferimento ai diversi strumenti di azione esterna (area TACIS, area CARDS, area MEDA);
- più organismi politico-programmatici a scala dei diversi programmi di prossimità (cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, dalle Euroregioni alle EuroMedregioni).

⁸⁷ "Alongside new types of meso- and macroregional linkage associated with new forms of rivalry in Europe and the wider world, especially for influence in the postsocialist economies, there are many new opportunities to link previously peripheral border regions (...) The growth of cross border regions on the borders of postsocialist economies and/or between postsocialist economies and their capitalist neighbours are two important expressions of this phenomenon" Jessop (2003).

⁸⁸ A questo riguardo si ritiene di dover qualificare quanto chiesto dal Comitato delle Regioni di "essere consultato durante la procedura di negoziazione di ciascun piano di azione" (Comitato delle Regioni, 6 novembre 2003); in quanto prima ancora è essenziale che siano i governi locali dei paesi vicini a trovare le forme adeguate per poter partecipare alla formulazione di questi piani, se possibile informando o in accordo con i partner europei coinvolti nei programmi di prossimità.

⁸⁹ Si tratterebbe quindi di riconsiderare l'approccio pragmatico finora assunto dalla cooperazione transfrontaliera europea, di gestione degli strumenti finanziari offerti dalla Commissione (Perkmann, 2003), per assumere un ruolo politico di più alto profilo, che peraltro risulta necessario per l'efficacia dei singoli progetti.

⁹⁰ Comitato delle Regioni, 6 novembre 2003 e 12 maggio 2004.

Questi organismi dovrebbero comprendere la partecipazione e/o prevedere la parallela creazione di Forum di governance orizzontale transnazionale tra soggetti della società civile e del settore privato.

Questi organismi potrebbero prevedere un dialogo politico tra autorità substatali che comprenda sia le assemblee rappresentative (eletti di consigli regionali, provinciali e municipali) sia i governi locali (governatori e presidenti di regione e di province, sindaci). Questo per rispondere alla carenza di partecipazione democratica denunciata da alcuni autori (capitolo 2).

Nel dialogo e nelle programmazioni si dovrebbero esprimere le *ownership*, le reciprocità, le coerenze tra le diverse dimensioni prese in considerazione, l'approccio territoriale e aperto allo sviluppo locale, translocale e globale, come indicato nella definizione dei partenariati territoriali. Il Comitato delle Regioni chiede che siano le regioni e gli enti locali dell'UE a gestire, per conto della Commissione europea, le risorse finanziarie comunitarie destinate ai paesi partner⁹¹. Questa richiesta è però contraria allo spirito della *ownership* (oltre che politicamente irrealistica considerando gli interessi dei governi centrali dei paesi vicini), piuttosto sarebbe da prevedere la costruzione delle capacità istituzionali dei governi locali dei paesi vicini nella loro gestione di tali risorse. Per questo è importante l'avvio dei programmi del tipo *Twinning*, che dovrebbero essere indirizzati non solo alle autorità istituzionali centrali dei paesi vicini ma anche a quelle decentrate.

A livello operativo, considerando le esperienze della cooperazione transfrontaliera (capitolo 2) e le condizioni delle autorità substatali nei paesi vicini, è preferibile optare per **un approccio processuale flessibile**, per piccoli passi. All'inizio si tratterà di individuare attraverso dei diagnostici le problematiche e le opportunità dello sviluppo locale e translocale, focalizzandosi sulle dimensioni ove sono maggiormente ravvisabili facilità di cooperazione e di risultati a breve termine, essenziali per costruire relazioni fiduciarie, in base alle quali poter poi affrontare questioni più delicate e difficili.

Infine un ultimo aspetto riguarda **la revisione delle zone di cooperazione transnazionale** così come anticipato nella proposta di regolazione della nuova politica di coesione economica e sociale. La Commissione invita gli Stati membri e le regioni a valutare l'opportunità o meno di modificare le 13 zone di cooperazione transnazionali definite in INTERREG IIIB a seguito dell'allargamento. Le nuove zone dovrebbero essere "*sufficiently coherent and where there are common interest and opportunities to be developed*"⁹². A questo proposito se è convincente la rationale che sta alla base del concetto della cooperazione transfrontaliera fondata sull'esistenza di questioni specificamente locali e legate alla necessità di gestire beni comuni e flussi (ambiente, economie e diseconomie esterne, commerci e traffici, migrazioni, sicurezza) che oltrepassano i confini territoriali e marittimi, sempre meno evidente è la necessità di organizzare la cooperazione transnazionale (e cioè non strettamente legata alla contiguità dei confini) tra partner facenti parte di una stessa area geografica. Sono sempre più evidenti infatti **geometrie variabili di relazioni translocali** che non sono vincolate principalmente a risorse frontaliere e all'appartenenza ad una particolare area geografica sub-regionale⁹³. L'economia di un luogo può essere contemporaneamente interdipendente con una bacino di manodopera transfrontaliero e cosmopolita, i suoi input commerciali possono venire contemporaneamente da una regione africana così come da un distretto tecnologico statunitense. Così, nella politica di prossimità, sarebbe importante che i luoghi dei paesi vicini potessero contare sia sulla cooperazione di regioni contigue che su quella di regioni geograficamente lontane ma che hanno risorse e competenze rilevanti per sostenere lo sviluppo locale e globale. Accade quindi che, ad esempio,

⁹¹ Comitato delle Regioni, 6 novembre 2003.

⁹² COM(2004)492final.

⁹³ "Appare infatti limitato il concetto transfrontaliero nel momento in cui l'economia (scambi e investimenti) e la società (comunicazioni e migrazioni) creano nuovi rapporti trans-locali internazionali spontanei che travalicano le frontiere legando territori distanti." (Rotta, Pedicini e Stocchiero, 2003)

nel caso italiano, dal punto di vista economico di scambi ed investimenti, le regioni più interessate a sviluppare rapporti di cooperazione nel quadro euro-mediterraneo con governatorati tunisini e marocchini siano quelle non strettamente contigue (come ad esempio la Lombardia, il Veneto e il Piemonte). In questo senso si propone di ridurre le tipologie di cooperazione previste dalla Commissione⁹⁴ a due casi:

- la cooperazione transfrontaliera tra regioni contigue (sia di piccola, ad esempio Andalusia-Marocco, che di larga scala geografica, area adriatica)
- la cooperazione interregionale a geometria variabile (senza quindi definire aree geograficamente delimitate). Si potrebbe qui dar preferenza a forme di triangolazione, e cioè a cooperazioni tra una regione di un paese vicino con una regione dell'UE confinante o prossima, e una "lontana". Questo sarebbe un modo per favorire una maggiore integrazione anche attraverso reti lunghe, e per rompere rigidi schemi di interessi contrapposti di sviluppo geografico (Europa dell'Est "contro" Mediterraneo).

Questi casi corrispondono a due delle forme di *rescaling* individuate da Jessop:

*"interlocalization or interregionalization, i.e., the development of horizontal linkages between contiguous localities or regions on the same scale but in different national states that have shared or complementary economic and/or political interests – linkages that often bypass the national level but may sometimes be sponsored by one or more national states as well as by local, urban, and regional authorities and which may be reflected in the development of binational production zones, international border- or transfrontier metropolises and in the emergence of international development corridors along major transport arteries. (...) Translocalization or transregionalization, i.e., the development of horizontal linkages between non-contiguous localities or regions on the same scale, either within or across national states. Boisier⁹⁵ labels such relations 'virtual regions' when they result from the deliberate construction of interlocal strategic alliances"*⁹⁶.

⁹⁴ Ricordiamo che la Commissione prevede tre tipologie di cooperazione (capitolo 2):

- la cooperazione transfrontaliera, solo tra regioni contigue, sia a livello bilaterale che multilaterale;
- la cooperazione transnazionale, tra regioni contigue e non in un'area vasta ma geograficamente delimitata, con una partecipazione multilaterale;
- la cooperazione interregionale, tra regioni contigue e non, in tutta l'area dell'UE, con una partecipazione multilaterale.

A sua volta Perckmann (2003), sulla base di un'analisi empirica della cooperazione, distingue:

- le Euroregioni come cooperazione transfrontaliera tra regioni contigue su piccola scala geografica
- le Working Communities come cooperazione transfrontaliera tra regioni contigue su larga scala geografica
- la cooperazione interregionale tra regioni non contigue con pochi partner (ad esempio i 4 motori d'Europa)
- la cooperazione interregionale tra molti partner (ad esempio le associazioni di rappresentanza e servizio).

⁹⁵ Boisier S. (1994), "Regionalization Processes: Past Crisis and Current Options", *CEPAL Review* 52.

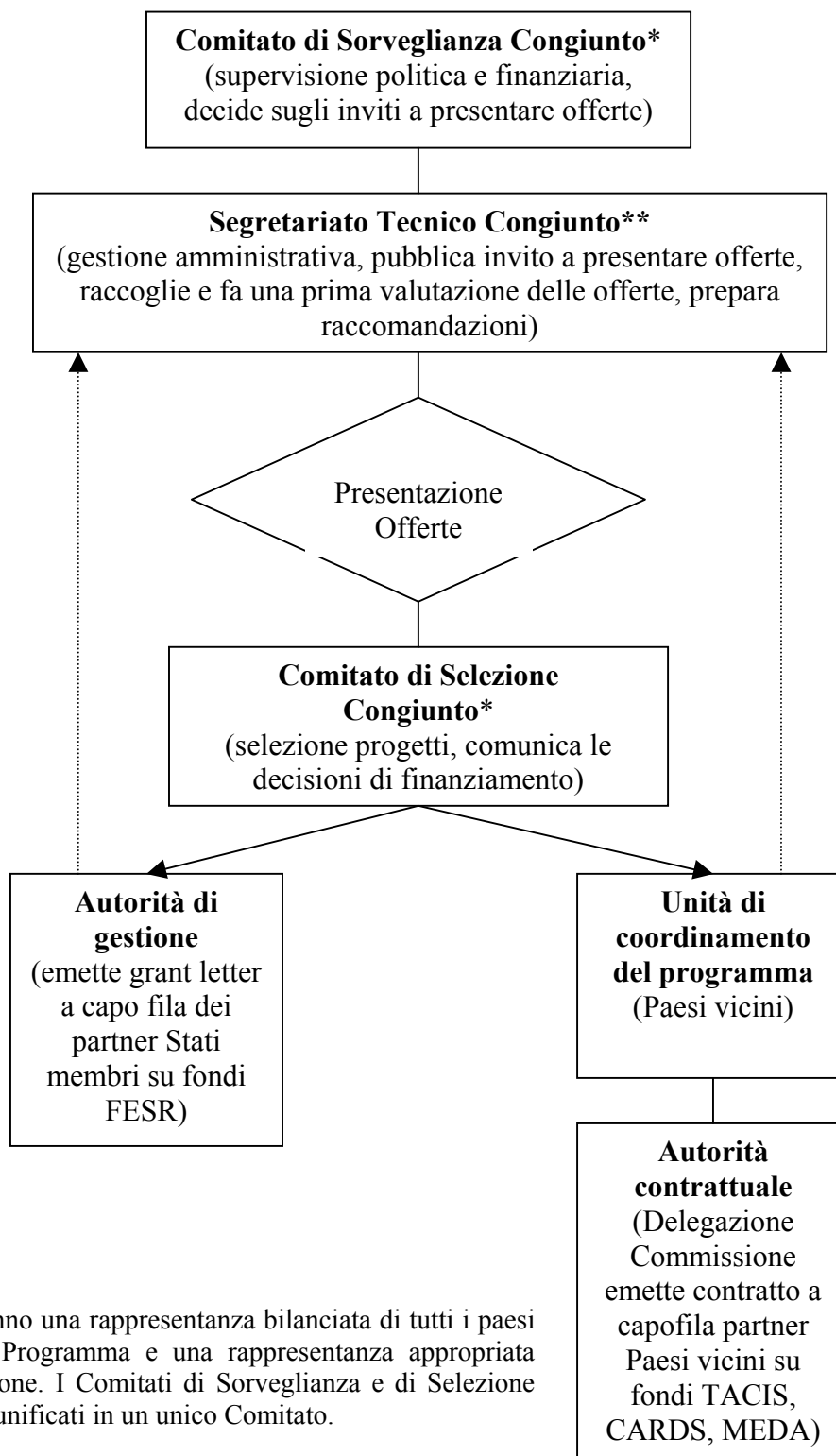
⁹⁶ Jessop, (2003).

Allegato 1 - Tavola sinottica sui partenariati europei con i paesi esterni

Area esterna di riferimento	Quadro politico di riferimento	Strumento istituzionale	Principi	Attori e beneficiari	Strumento finanziario	Istituzioni del partenariato	Strumenti di programmazione
Balcani Occidentali	Processo di stabilizzazione e associazione	Dagli Accordi di stabilizzazione e associazione agli <u>European Partnerships</u> in prospettiva adesione	<p>Criteri di Copenaghen</p> <p>Principi stabiliti a livello multilaterale in accordi di pace</p> <p>Condizionalità negativa e positiva</p> <p>Approccio regionale ma differenziato</p> <p>Ownership vincolata</p>	<p>UE (comunità europee e paesi membri) e governi centrali</p> <p>Tra i beneficiari: società civile e settore privato; entità federate, regionali e locali, in modo limitato</p>	<p>CARDS 4,8 mld. Euro 2000-2006</p> <p>BEI – 1,5 mld. Euro progetti infrastrutture regionali dal 2000 in poi; 400-450 mln. Euro anno per progetti sviluppo economico</p>	<p>Consiglio di stabilizz. e associaz. (rappresentanti dei governi e Commissione)</p> <p>Comitato (burocrazia)</p> <p>Comitato parlamentare</p>	<p>Regional e Country Strategy Papers</p> <p>Programmi indicativi nazionali pluriennali</p> <p>Piani d'azione annuali</p>
Mediterraneo	Sviluppo, stabilità e sicurezza	<p>Partenariato euro-mediterraneo</p> <p>Accordi di associazione</p>	<p>Pace, stabilità e prosperità = criteri di Copenaghen</p> <p>Condizionalità negativa (PESC) e positiva</p> <p>Approccio regionale e bilaterale</p>	<p>UE e governi centrali</p> <p>Tra i beneficiari: società civile e settore privato; entità federate, regionali e locali, in modo limitato</p>	<p>MEDA 5,35 mld. Euro 2000-2006</p> <p>BEI – Femip, 6,4 mld. Euro 2001-2007, 1 mld. Euro per capitali di rischio</p>	<p>Conferenza euro-med</p> <p>Assemblea parlamentare (in via di istituzione)</p> <p>Incontri annuali tra ministri per settori</p> <p>Incontri mensili tra Senior Official</p> <p>Consigli e Comitati di associazione</p>	<p>Documenti di strategia regionale e per paese</p> <p>Programmi indicativi nazionali e regionali pluriennali</p>

Paesi ACP	Rapporti post-coloniali, lotta alla povertà e integrazione economica e sociale	Accordo di Cotonou (acquis di Lomé) multilaterale e multisetoriale Accordi di partenariato economico	Rapporto tra uguali e reciprocità Dialogo politico e Diritti dell'uomo Approccio globale/regionale, di lungo periodo e grass-roots (partecipazione) Ownership Condizionalità positiva e negativa	UE e governi centrali Tra i beneficiari: società civile e settore privato. Cooperazione decentrata ma in modo limitato	Fondo europeo di sviluppo: aiuto programmato per PIN e prog. regionali; aiuto non programmato (emergenza e aggiustamento) 25 mld. Euro 2000-2007 BEI – CDE, 3,965 mld. Euro 2001-2007 e 825 mln. Euro per Africa del Sud 2000-2006	Consiglio dei ministri Comitato ambasciatori Assemblea paritaria	Country Support Strategy Paper quinquennale Programmi indicativi nazionali e regionali
Wider Europe	European Neighbourhood Policy (ENP)	Accordi di prossimità	Criteri di Copenaghen Joint ownership Differenziazione	UE e governi centrali Comunità locali, cooperazione transfrontaliera e transnazionale	Programmi di prossimità (fino al 2007) 255 milioni di Euro da strumenti assistenza esterna+700 milioni Euro da INTERREG Nuovo strumento di prossimità (dopo il 2007)		ENP Strategy paper ENP Country report Piani di azione

Allegato 2 - Procedura dei Programmi di Prossimità e istituzioni previste



* I Comitati hanno una rappresentanza bilanciata di tutti i paesi partecipanti al Programma e una rappresentanza appropriata della Commissione. I Comitati di Sorveglianza e di Selezione possono essere unificati in un unico Comitato.

** Il Segretariato è nominato dall'Autorità di gestione (per gli Stati membri) e dall'Unità di coordinamento del Programma (per i Paesi vicini)