

LO STRUMENTO EUROPEO DI PARTENARIATO CON I PAESI VICINI: UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO PER GLI ATTORI ITALIANI

Battistina Cugusi

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

Roma, 26 Febbraio 2007

**con il sostegno del
Ministero degli Affari Esteri**

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. CARATTERISTICHE E ASPETTI CRITICI DELLA POLITICA DI VICINATO	4
1.1 – Questioni aperte sulla Politica di vicinato	7
2. LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLO STRUMENTO DI VICINATO E PARTENARIATO	10
2.1 – Lo strumento di vicinato e partenariato (ENPI)	10
2.2 – Quali opportunità si aprono per i diversi attori?.....	17
3. CONCLUSIONI: SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UN RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DEGLI ATTORI ITALIANI NELL’ENPI.....	26

LO STRUMENTO EUROPEO DI PARTENARIATO CON I PAESI VICINI:

UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO PER GLI ATTORI ITALIANI

Battistina Cugusi

INTRODUZIONE

Trascorsi quattro anni dall'introduzione della Politica europea di vicinato (PEV), ci troviamo ad un punto di svolta significativo. Ultimati i Piani d'azione e preparati i primi *Progress Report*, la Commissione ha recentemente indicato gli ulteriori passi da compiere al fine di rafforzare e correggere l'azione della PEV.

Tuttavia, restano ancora delle questioni aperte a cui bisogna trovare risposta. In particolare, permangono incertezze sulla reale portata della PEV sia dal punto di vista degli obiettivi perseguiti che del possibile impatto che questa potrebbe avere sulla stabilizzazione dei Paesi del vicinato. Sono, inoltre, necessarie spiegazioni ulteriori in merito alla definizione dell'offerta di integrazione al mercato interno perseguita dalla PEV e alla sua capacità di offrire incentivi ai Paesi partner, riproponendo il successo della politica di allargamento, pur senza la prospettiva di adesione all'UE.

L'approvazione della maggior parte dei documenti di strategia (Programmi di strategia e Programmi indicativi nazionali, regionali ed interregionali) dello strumento finanziario (ENPI - European Neighbourhood and Partnership Instrument) rappresenta un ulteriore passo avanti verso l'implementazione della PEV, conducendo alla sua traduzione in termini operativi. A questo proposito, l'analisi dei documenti di strategia rivela gli ambiti che concentreranno le maggiori risorse e che, pertanto, saranno considerati prioritari nelle relazioni tra l'UE ed i Paesi vicini. Sarà, quindi, possibile delineare non solo il contributo dell'assistenza finanziaria alla realizzazione degli obiettivi della PEV ma anche mettere in evidenza il ruolo che in questo contesto potrebbero assumere i differenti attori eleggibili all'assistenza dell'ENPI.

Nel dettaglio, il *paper* sarà suddiviso in tre parti. Dopo una presentazione delle caratteristiche principali della PEV, la prima parte sintetizzerà il dibattito emerso nella letteratura, presentando gli aspetti critici e le "questioni aperte" della politica di vicinato.

Nella seconda parte, ci soffermeremo maggiormente sull'ENPI; strumento complesso dal punto di vista tecnico ed operativo, cercando di sintetizzare gli aspetti salienti del suo funzionamento ed esaminando le modalità di programmazione e gestione; con particolare riguardo alla suddivisione delle risorse tra i diversi ambiti individuati dai Piani d'azione.

Infine, nella terza parte, sulla base delle analisi condotte in precedenza, verranno tracciate le conclusioni, soffermando l'attenzione sulle opportunità che con l'ENPI si apriranno per gli attori italiani; ma soprattutto sugli ostacoli che questo processo comporta.

1. CARATTERISTICHE E ASPETTI CRITICI DELLA POLITICA DI VICINATO

La Politica europea di vicinato deve considerarsi il risultato di una contingenza storico-politica particolare. Da un lato, l'imminente conclusione del processo di allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale richiedeva l'affinamento degli obiettivi perseguiti al di là della nuova frontiera. Dall'altro, l'esacerbarsi delle questioni legate alla sicurezza e l'acuirsi della minaccia del terrorismo internazionale esigevano una revisione delle relazioni con i propri vicini a garanzia della sicurezza e della stabilità interna. Bisognava fare in modo che l'allargamento non inasprisse ulteriormente il divario politico e socio-economico esistente ma che rappresentasse, piuttosto, un'opportunità di maggiore integrazione anche per i Paesi vicini all'UE.

La PEV si propone di dare una risposta a queste preoccupazioni, prefigurando un più stretto rapporto con i Paesi vicini pur mantenendo vivo il filo conduttore con l'esperienza già consolidata nelle relazioni esterne. La PEV si inserisce, infatti, nelle relazioni contrattuali pre-esistenti con i Paesi partner (gli accordi di associazione al Sud nel quadro del Partenariato Euromediterraneo e degli accordi di cooperazione e partenariato all'Est) pur prevedendo la possibilità di passare, in futuro, ad accordi più avanzati, che recepiscono i progressi raggiunti verso una maggiore integrazione (*Neighbourhood Agreements*¹).

L'obiettivo generale della PEV consiste nel voler andare al di là della semplice cooperazione per arrivare nel lungo periodo ad una integrazione dei Paesi partner al mercato interno dell'UE, offrendo loro '*all but institutions*'². Ciò comporta, in termini concreti "the prospect of a stake in the EU internal Market based on legislative and regulatory approximation, the participation in a number of EU programmes"²; il rafforzamento e creazione di collegamenti di tipo infrastrutturale (soprattutto nel settore dell'energia, dei trasporti, ambiente) e immateriale (ricerca, società dell'informazione, interventi *people-to-people*).

La progressiva integrazione nell'UE richiede da parte dei Paesi partner l'impegno alla realizzazione di riforme politiche, economiche e sociali definite nel quadro di appositi Piani d'azione, attraverso un processo partenariale che coinvolge la Commissione e le autorità dei Paesi partner.

Se ciò permette da un lato di ottenere la *joint ownership* delle parti coinvolte, dall'altra introduce un processo di differenziazione nell'individuazione delle riforme necessarie e di progressività nella realizzazione dell'obiettivo di una maggiore integrazione con l'UE. Quest'ultimo sarà, infatti, determinato dalla capacità e volontà del Paese partner di intraprendere le riforme concordate.

"In return for concrete progress demonstrating shared values and effective implementation of political, economic and institutional reforms, including aligning legislation with the acquis, the EU's neighbourhood should [...] be offered the prospect of a stake in the EU's Internal Market and further integration and liberalisation to promote the free movement of persons, goods, services and capital (four freedoms)"³.

¹ Si fa tuttavia presente che nel caso dell'Ucraina si utilizza la denominazione di *Enhanced Agreement*.

² Commissione Europea, *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, COM (2004) 373, 2004, pp. 14 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).

³ M. Dondini, M. Fantini (2006), The EU neighbourhood policy: Implications for Economic growth and stability", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n. 3, pp. 529.

Tab. 1 – Ambiti prioritari e misure dei Piani d’Azione

Ambiti prioritari	Misure
Dialogo politico e riforme	Realizzazione di riforme in materia di promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, di rafforzamento della <i>governance</i> democratica, dello stato di diritto e della società civile; Impegno a favore della risoluzione dei conflitti in corso; Lotta contro il terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa.
Sviluppo economico e sociale	Riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie al commercio; Il miglioramento del clima degli investimenti, attraverso l'avvicinamento al modello economico UE; Adozione di misure di accompagnamento adeguate, quali: politiche a carattere sociale e riforme che mirino alla lotta contro la povertà, alla riduzione del divario regionale di sviluppo, alla creazione di impiego e al miglioramento delle condizioni di lavoro.
Commercio e mercato interno	Continuare nel processo di liberalizzazione degli scambi, in attuazione delle disposizioni già contenute negli accordi di associazione; Avvicinamento alla legislazione e normativa europee in materia di circolazione delle merci, ma anche di prodotti agricoli (sicurezza alimentare; controlli sanitari e fito-sanitari); di servizi (diritto societario contabilità, <i>audit</i>), nonché nei settori trasversali del mercato interno quali gli appalti; aiuti di Stato; proprietà intellettuale.
Giustizia e Affari Interni	Facilitare le procedure di ottenimento dei visti; Rafforzare i sistemi giudiziari; Intensificare la cooperazione in materia di polizia e giustizia (inclusi gli organismi europei EUROPOL e EUROJUST); Ratifica delle convenzioni internazionali; Conclusione di accordi di riammissione con l'UE.
Aspetti settoriali	Energia Integrazione dei Paesi partner al mercato europeo dell'energia; Miglioramento dei collegamenti tra le reti energetiche europee ed i suoi partner; Convergenza giuridica e normativa su aspetti di reciproco interesse; Incentivi all'uso di energie alternative per ridurre l'impatto sull'ambiente.
	Trasporti Migliorare la rete dei trasporti rispondendo ad esigenze di efficienza, multimodalità e sostenibilità; Migliorare la rete di trasporti e sviluppo di relazioni nel settore dell'aviazione. Sviluppare il legame tra trasporti e sicurezza, soprattutto nell'ambito del trasporto aereo e marittimo.
	Ambiente Migliorare la <i>governance</i> ambientale dei Paesi partner specie in ambiti prioritari quali: la qualità delle acque; la gestione dei rifiuti; l'inquinamento atmosferico e la lotta contro la desertificazione.
	Società dell'inf. Colmare il ritardo tecnologico e aiutare i Paesi partner a trarre profitto dalla società dell'informazione; Liberalizzazioni nel campo della telefonia fissa e delle tecnologie moderne
	Ricerca Aprire lo spazio europeo della ricerca ai Paesi partner. In tal caso si tratterà soprattutto di misure inerenti il rafforzamento delle capacità strutturali ed istituzionali.
People-to-people	Favorire il rafforzamento e la creazione di legami culturali, educativi e sociali tra l'UE ed i Paesi partner.
Partecipazione a programmi ed agenzie comunitarie	Apertura progressiva di alcuni programmi comunitari ai Paesi partner; Partecipazione ad agenzie europee.
Cooperazione regionale	Intensificare la cooperazione regionale nell'ambito dei due spazi di cooperazione (Sud ed est); Sviluppare la cooperazione interregionale tra i due spazi di cooperazione.

Fonte: Commissione Europea, *European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*, COM (2004) 373, 2004.

Tab. 2 – Aspetti principali della Politica europea di vicinato (PEV)

ELEGGIBILITÀ GEOGRAFICA	Europa dell'Est e Caucaso meridionale	Bielorussia, Moldavia, Ucraina Armenia, Azerbaijan, Georgia
	Sud del Mediterraneo	Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Autorità Palestinese, Siria, Tunisia
OBIETTIVI	1. Rafforzare la stabilità, la sicurezza ed il benessere degli Stati membri e dei Paesi vicini	
	2. Prevenire l'emergere di nuove linee di divisione tra l'Europa allargata ed i suoi vicini	
COSA SI OFFRE	Obiettivo di breve termine: cooperazione rafforzata nel campo politico, della sicurezza, economico e culturale (attraverso 11 incentivi)	1. Estendere il mercato interno; 2. Relazioni commerciali preferenziali ed apertura del mercato; 3. Prospettive nel campo delle migrazioni regolari e circolazione di persone; 4. Cooperazione più intensa nella prevenzione e nella lotta alle minacce per la sicurezza; 5. Maggiore coinvolgimento politico dell'UE nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi; 6. Maggiore impegno nella promozione dei diritti umani, cooperazione culturale e nell'accrescere la comprensione reciproca; 7. Integrazione nelle reti dei trasporti, dell'energia, delle telecomunicazioni, nell'area europea della ricerca; 8. Nuovi strumenti di protezione e la promozione degli investimenti; 9. Supporto all'integrazione nel <i>global trading system</i> ; 10. Accrescere l'assistenza e far sì che sia maggiormente rispondente ai bisogni; 11. Nuove fonti di finanziamento.
	Obiettivo di lungo periodo	Integrazione politica ed economica
COSA SI RICHIEDE	Impegno verso l'adeguamento ai valori comuni nei campi seguenti:	Democrazia Stato di diritto Good governance Rispetto dei diritti umani (inclusi i diritti delle minoranze) Promozione di buone relazioni di vicinato Principi dell'economia di mercato, del libero scambio, dello sviluppo sostenibile e della riduzione della povertà
STRUMENTI	Breve periodo	Piani d'azione
	Lungo periodo	European Neighbourhood Agreements/ Enhanced Agreement

Fonte: Tratto da: E. Baracani, "From the EMP to the ENP: New European Pressure for Democratisation?", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 1, n. 2, Ottobre 2006 (<http://www.jcer.net/Baracani.pdf>).

l'UE intende rafforzare, attraverso la PEV, il suo impegno verso la promozione della democrazia, il rafforzamento della *good governance* e la protezione dei diritti umani nei Paesi partner.

Un altro elemento fondamentale della nuova politica è, dunque, la richiesta di un impegno verso l'adeguamento a quelli che vengono definiti “valori comuni”. In tal modo l’UE si riallaccia alla tendenza già fatta propria dalle organizzazioni internazionali⁴, mettendo al centro della propria strategia di sicurezza la promozione di un ‘*ring of well governed countries*’. Questa necessità, espressa anche nel documento di Solana sulla “Strategia europea di sicurezza”⁵ si rifà ad una concetto di *soft security* imperniato sullo sviluppo economico e sociale e sulla promozione della *good governance* come strumenti di prevenzione dei conflitti.

1.1 – Questioni aperte sulla Politica di vicinato

Dopo quattro anni dal lancio della PEV restano ancora delle questioni aperte sulle quali soffermare l’attenzione e che in alcuni casi ispirano un ridimensionamento delle aspettative iniziali, scaturite dalle prime dichiarazioni e documenti⁶ al riguardo. Nel corso di questo periodo, le sue caratteristiche, portata e obiettivi sono state oggetto di accesi dibattiti, alimentati dallo stretto legame tra la PEV e la Politica di allargamento e dalla vaghezza della definizione di ‘*stake at the internal market*’ dell’UE.

E’ stato più volte affermato che, sebbene in alcuni casi non lo escluda, la PEV si presenta soprattutto come un’alternativa alla politica di allargamento e prenda spunto dalla metodologia che lo caratterizza (*path dependency*)⁷. Sul modello degli Accession Agreement, i Piani d’azione rappresentano per la PEV i documenti chiave, in cui viene definito il percorso da seguire al fine di perseguire l’obiettivo di una maggiore integrazione all’UE. Allo stesso modo che per la politica di allargamento, la realizzazione degli obiettivi di riforma fissati dai Piani d’azione saranno monitorati da *Progress Report*⁸, preparati annualmente dalla Commissione.

Dal legame che unisce queste due politiche scaturiscono alcune delle principali questioni aperte della PEV.

In primo luogo, non trattandosi di un processo di adesione, è lecito chiedersi cosa si intenda concretamente per integrazione nel mercato interno dei Paesi partner della PEV; ovvero quale sia il vero obiettivo della politica di vicinato.

Sulla base del principio di differenziazione che governa il funzionamento della PEV, lo scenario più probabile sembra essere quello dell’integrazione solo in determinati settori (approccio *à la carte*). Non esisterà, infatti, un percorso unico, ma l’intensità del livello di integrazione da raggiungere e la scelta dei settori nella quale concentrare i propri sforzi sarà stabilito in consultazione tra la Commissione e ciascun Paese partner:

⁴ Il rapporto su “Lo sviluppo umano nel mondo arabo” – preparato da UNDP nel 2002 – considera la *good governance* uno degli strumenti più efficaci per promuovere in modo effettivo, supportare e sostenere “The human well-being, based on expanding human capabilities, choices and opportunities and freedoms (economic and social as well as political), especially for the currently poorest and most marginalized members of society”.

⁵ Consiglio europeo, *A secure Europe in a better world: European security strategy*, Dicembre 2003 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>).

⁶ Commissione europea, *Comunicazione su: Wider Europe – Neighbourhood: A new framework for relation with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003)104 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

⁷ J. Kelly, “New wine in old wineskins: Policy learning and adaptation in the new neighbourhood policy”, 2005 (<http://www.pubpol.duke.edu/people/faculty/kelley/SAN05-01.pdf>).

⁸ Disponibili su: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

“No one has today a ready ‘blueprint’ for what a cooperation envisaged under the concept ‘a stake in the Internal Market’ would look like. Such enhanced cooperation will have to develop over time and will depend on each countries capabilities and needs”⁹.

Nell’ambito della PEV, dunque, si passa da un approccio *take-it-or-leave-it* ad uno negoziale, in cui non si richiede ai Paesi partner di procedere all’armonizzazione e all’adozione dell’insieme dell’*acquis*. Tuttavia, bisogna sottolineare che le prescrizioni dei Piani d’azione sono per lo più linee guida, visto che non sono stati definiti o individuati degli obiettivi misurabili o indicatori per consentire il monitoraggio e la valutazione dei progressi raggiunti. Peraltro, se si guarda ai primi *Progress Report* della Commissione, è facile rendersi conto che se sicuramente esiste un apprezzamento sull’attuazione di riforme previste, non si entra, però, nel merito delle stesse sulla base di criteri predeterminati in grado di valutarne la “bontà”.

Sul piano economico, il dibattito emerso al riguardo nella letteratura, ma anche in occasione di incontri e di conferenze organizzate sul tema, sembra far emergere nella PEV una politica in divenire. La vaghezza dell’offerta di integrazione al mercato interno appare intenzionale, in quanto ciò permette non solo di attuare un approccio differenziato ma, soprattutto, di tarare l’offerta sulla risposta che si otterrà dai Paesi partner. Si punta, inoltre, a trovare dei Paesi che possano rappresentare l’esempio da seguire in modo da essere da stimolo ai Paesi più restii:

“The delivery of rewards to best performing partners can create competitive pressure on underperformers and can stimulate them to raise the level of ambition of their commitments in order to receive a similar access to benefits”¹⁰.

Questo sembra essere confermato, tra l’altro, dalla volontà della Commissione di riconoscere alla Giordania e al Marocco lo status di partner avanzato proprio in considerazione dell’interesse e dell’impegno dimostrato verso la PEV.

Di contro, bisogna sottolineare che non tutti i Paesi eleggibili alla PEV vi prendono parte. L’Algeria, per esempio, ha scelto di non partecipare alla PEV non escludendo tuttavia di aderirvi in futuro.

La Bielorussia¹¹, la Libia¹² e la Siria, invece, sono state escluse dalla stessa Commissione europea, la prima, a causa delle ripetute violazioni ai diritti umani e, le altre, per l’assenza di un Accordo di associazione con l’UE non entrato ancora in vigore nel caso della Siria, mentre non è ancora stato concluso quello con la Libia.

Un’altra questione emersa riguarda la capacità della PEV di fornire gli incentivi affinché i Paesi partner implementino le riforme necessarie concordate in campo politico, economico e sociale. La loro mancanza risulta alquanto problematica specie in riferimento al ruolo della PEV nelle riforme di carattere politico, di promozione della democrazia e protezione dei diritti umani. Come evidenziato da Rosa Balfour:

⁹ Discorso di Anne Houtman (Direttore per lo sviluppo delle politiche orizzontali alla Direzione Mercato interno e servizi), Euro-Mediterranean Economic Transition Conference Bruxelles, 6 Giugno 2006 (http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/etn/10mtg_0606/docs/houtman.pdf).

¹⁰ G. Noutcheva, M. Emerson (2005), “Economic regimes for export”, *CEPS working paper* n. 233/Dicembre (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1290).

¹¹ Discorso di F.Waldner (Commissario alle relazioni esterne), *EU-Belarus: New message to the people of Belarus*, Novembre 2006 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1593&format=HTML&aged=0&language=EN>)

¹²Per maggiori informazioni sulle relazioni tra l’UE e la Libia: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/libya/intro/index.htm

“by reducing the incentives and by de facto abandoning the ‘benchmarking’ method proposed by the Commission, it is not clear what the partner countries will get should their reform and what they will not get should they not pursue reform”¹³.

Tale discorso si applica anche al potenziale contributo della PEV alla risoluzione dei conflitti¹⁴ nell’area del vicinato, dove come ammesso dalla stessa Commissione nella Comunicazione del dicembre 2006, la PEV “ha dato scarsi risultati”¹⁵.

In campo economico, la letteratura¹⁶ sembra concorde nell’affermare che la realizzazione degli obiettivi della PEV porti dei vantaggi significativi a livello strutturale, migliorando il quadro regolamentare, contribuendo a stabilizzare il quadro macroeconomico, oltre a ridurre le barriere tariffarie e non tariffarie al commercio.

Nel corso di eventi organizzati dalla Commissione al fine di divulgare e spiegare i nuovi possibili scenari della Politica di vicinato ai Paesi partner, questi ultimi hanno manifestato la propria perplessità riguardo il valore aggiunto derivante dall’adozione degli standard europei rispetto a quelli internazionali. Gli obiettivi della PEV possono anche essere raggiunti attraverso altri canali e non necessariamente conformandosi agli standard europei. La liberalizzazione, ad esempio, può essere perseguita in ambito multilaterale (ad es. WTO) mentre le riforme strutturali e la stabilizzazione macroeconomica possono realizzarsi nel quadro dei piani di aggiustamento concordati con la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale.

Il valore aggiunto dell’offerta della UE consiste chiaramente nell’offerta di integrazione al mercato interno e di rafforzamento delle relazioni con l’UE. Il vantaggio, rispetto alla sede multilaterale, consiste inoltre nella possibilità di usufruire di un “pacchetto” regolamentare già pronto, il che potrebbe essere di interesse per i Paesi terzi, soprattutto in considerazione delle loro deboli capacità amministrative. Nondimeno, la PEV pone tra i suoi obiettivi l’integrazione economica anche tra i Paesi partner.

Fatto salvo questo, il successo della PEV dipende però dalla capacità dell’UE di far comprendere ai Paesi partner i vantaggi politici ed economici dell’integrazione al mercato interno. A questa dovrebbe accompagnarsi una scelta politica chiara da parte dei Paesi partner, che dia legittimità al processo di integrazione previsto dalla PEV. Non bisogna dimenticare, infatti, che la partecipazione al mercato interno comporterà un abbandono di parte della propria sovranità. E’ il metodo comunitario che si applica, quindi non c’è una partecipazione dei Paesi terzi del Mediterraneo (PTM) nella definizione degli standard.

I Paesi partner dell’Est e del Caucaso meridionale (in seguito Est) potrebbero avere un incentivo politico in più dalla partecipazione all’offerta della PEV rispetto ai partner del Sud. I primi, infatti, potrebbero considerare la PEV come un processo che nel lungo periodo conduca all’adesione. Sebbene, la PEV si ponga come alternativa alla politica di allargamento, la possibilità di alcuni Paesi dell’Est non è da escludersi a priori e anzi viene apertamente auspicata da alcuni di essi, quali l’Ucraina, la Moldavia, la Georgia e l’Armenia.

Ma non sono solo le prospettive di allargamento ad alimentare le speranze di una buona riuscita nella realizzazione degli obiettivi della PEV all’Est. Con alle spalle un passato di economie socialiste e una storia relativamente breve di Stati indipendenti, il modello di *governance* europeo

¹³ Rosa Balfour, “Human rights and democracy in the European neighbourhood policy: tools, strategies and dilemmas”, 2007 (paper non pubblicato).

¹⁴ Nathalie Tocci, “Conflict resolution in the European Neighbourhood: The role of the EU as a framework and as an actor”, IUE, 2004 (http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/04_29.pdf).

¹⁵ Commissione Europea, *Comunicazione su: Lo sviluppo della Politica europea di vicinato*, 4 dicembre 2006, COM (2006) 726 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_it.pdf), pp. 4.

¹⁶ Per maggiori informazioni: M. Dondini, M. Fantini, 2006, op. cit.

continua ad esercitare un certo *appeal* su questi Paesi ai quali si offre un'occasione importante di ammodernamento del proprio apparato statuale¹⁷.

Diverso è invece lo scenario al Sud, dove le resistenze verso il modello di *governance* proposto dall'UE si presentano maggiori.¹⁸ Per di più l'incentivo offerto dalla PEV potrebbe presentare meno attrattiva in considerazione dei due nodi sulla libera circolazione delle persone e la liberalizzazione dei prodotti agricoli. Tuttavia a questo si aggiunge la considerazione secondo cui la costruzione del mercato interno resta un processo *in itinere* e per molti aspetti incompleto. E' il caso, ad esempio del mercato dei servizi, nell'ambito del quale la piena integrazione potrà essere realizzata solo nel lungo periodo.

Un'ultima questione si riferisce alle difficoltà insite nel processo di avvicinamento all'UE, il quale richiede ai Paesi partner non solo di adottare l'*acquis communautaire*, ma nel contempo di adeguare e rafforzare la pubblica amministrazione, incaricata della sua implementazione. Il processo di approssimazione all'*acquis* si presenta per questo estremamente dispendioso in termini di risorse economiche ed umane.

Da qui la necessità di assistere i Paesi partner attraverso una cooperazione finanziaria mirata, la quale rappresenta un incentivo di per sé e allo stesso tempo un'altra condizione al successo della PEV.

2. LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLO STRUMENTO DI VICINATO E PARTENARIATO

2.1 – Lo strumento di vicinato e partenariato (ENPI)

Lo strumento europeo di partenariato e vicinato (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument) fornisce l'assistenza finanziaria ai Paesi partner al fine della realizzazione degli obiettivi della PEV e del partenariato strategico con la Russia.

Divenuto operativo a partire dall'inizio 2007, esso sostituisce i tradizionali strumenti finanziari dell'UE per la cooperazione con i Paesi vicini (TACIS, MEDA). Seppur molto simili, i meccanismi che lo governano presentano delle differenze rispetto ai precedenti, soprattutto nell'ambito delle modalità di cooperazione. Insieme alle dimensioni bilaterali e regionali, l'ENPI prevede tre componenti ulteriori: cooperazione interregionale, cooperazione transfrontaliera e cooperazione tematica.

La cooperazione interregionale si pone in maniera trasversale rispetto alle altre componenti. Essa, infatti, comprenderà l'intero vicinato e si propone di rafforzare il dialogo e la cooperazione tra l'UE ed i Paesi ENPI (compresa la Russia) e tra i Paesi partner dell'Est e quelli del Sud del Mediterraneo, attraverso l'implementazione di attività a carattere interregionale.

Di contro, l'ambito d'azione della cooperazione transfrontaliera sarà limitato a specifici territori contigui o a gruppi di regioni nell'ambito di tre spazi di bacino (Mediterraneo, Baltico, Mar Nero).

L'ENPI rappresenta uno strumento complesso sia dal punto di vista delle modalità di programmazione che della gestione dell'assistenza. Infatti, alla tradizionale modalità di programmazione pluriennale della strategia globale e della definizione degli obiettivi/priorità ed interventi attraverso "Programmi di strategia Paese" (nazionali, regionali ed interregionali), con rispettiva declinazione in piani indicativi e annuali, si aggiunge quella più specifica dei "Programmi

¹⁷ G. Noutcheva, M. Emerson, op.cit.

¹⁸ Ibidem.

tematici” e quella più innovativa dei “Programmi operativi congiunti di cooperazione transfrontaliera”. Questi ultimi, in particolare, differiscono notevolmente dalle modalità proprie del ciclo di programmazione dell’assistenza esterna, avendo mutuato le proprie modalità di funzionamento dai fondi strutturali (*shared management*). Con la componente di cooperazione transfrontaliera, si inaugurerà, dunque, una nuova fase nella cooperazione tra le autorità regionali e locali europee e quelle dei Paesi beneficiari dell’ENPI guidata dai principi chiave della PEV, quali il partenariato e la *co-ownership* di tutte le parti coinvolte¹⁹.

La componente di cooperazione transfrontaliera presenta gli elementi di maggiore innovazione e criticità nell’ambito dell’ENPI, in quanto comporta una responsabilità diretta nella gestione da parte dei Paesi partner ed il coinvolgimento del livello regionale; il che si scontra il più delle volte con la reticenza di molti Paesi vicini e genera un’asimmetria istituzionale, coinvolgendo partner con differenti livelli di decentramento e realtà istituzionali. Tali criticità, sebbene insite in questa tipologia di interventi, saranno probabilmente acute in riferimento ai partner del Sud, i quali mancano di esperienza nella gestione di questa tipologia di programmi.

Un discorso a sé merita invece la cooperazione tematica che rientra nell’obiettivo più generale di semplificazione degli strumenti di cooperazione esterna, ridotti in modo significativo rispetto al periodo 2000-2006 e, nel caso specifico, di riduzione delle vecchie linee tematiche (30) e alla loro trasformazione in 5 programmi tematici (€ 5 mld)²⁰: “Programma tematico sull’ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali, inclusa l’energia” (€ 804 ml); “Programma tematico sul ruolo degli attori non statali e delle autorità locali nello sviluppo” (€ 1.639 ml); “Programma tematico per la cooperazione con i Paesi Terzi nelle aree di immigrazione e asilo” (€ 384 ml); “Programma tematico per la sicurezza alimentare” (€ 1.709 ml); “Programma tematico per lo sviluppo sociale ed umano” (€ 1.060 ml). Per di più, a differenza delle altre componenti dell’ENPI, la responsabilità delle stesse sarà affidata alla DG Sviluppo e non alla DG Relazioni esterne (Relex).

Se si guarda alle modalità di gestione, cooperazione transfrontaliera a parte, per tutte le altre componenti si è optato per la modalità centralizzata indiretta, che prevede la “deconcentrazione” delle responsabilità di gestione alle Delegazioni della Commissione europea nei Paesi beneficiari.

E’ necessario portare all’attenzione il fatto che il regolamento finanziario²¹ ha recentemente subito delle modifiche in base alle quali, in caso di gestione centralizzata, le funzioni di esecuzione potrebbero essere delegate anche ad agenzie nazionali di cooperazione. La portata di questa innovazione è ancora in corso di definizione. Tuttavia, in qualunque caso, ne deriveranno sfide significative per i Paesi membri e specie per l’Italia dove non esiste ancora un’agenzia nazionale di cooperazione allo sviluppo.

Alla fase attuale, sono stati approvati solo i documenti di strategia della cooperazione regionale, interregionale e bilaterale, anche se in quest’ultimo caso con alcune eccezioni rappresentate dalla Tunisia e dall’Autorità Palestinese per i quali si sono rese necessarie ulteriori negoziazioni.

¹⁹ Per maggiori informazioni: M. Piccarozzi, A. Stocchiero, “Opportunità e limiti della cooperazione transfrontaliera in ENPI”, Febbraio 2007 (paper non pubblicato).

²⁰ Per maggiori informazioni: http://ec.europa.eu/development/body/communications/thematic_programmes.htm.

²¹ Regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio, del 13 dicembre 2006, recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_390/l_39020061230it00010026.pdf).

Tab. 3 – Programmazione e modalità di gestione delle diverse componenti dell’ENPI

Componente	Tipologia di programmi	Durata	Istituzione responsabile	Modalità di gestione
Cooperazione bilaterale	Programmi di strategia Paese	7 anni	DG Relex	
	Programma indicativo	4/3 anni		
	Programma annuale	1 anno	Europeaid/ Delegazione della Commissione	Centralizzata indiretta ²² (Deconcentrata)
Cooperazione regionale	Programmi di strategia regionali (uno per i partner dell’Est e uno per i partner del Sud)	7 anni	DG Relex	
	Programma indicativo	4/3 anni		
	Programma annuale	1 anno	Europeaid/ Delegazione della Commissione	Centralizzata indiretta (Deconcentrata)
Cooperazione interregionale	Programmi di strategia regionali (unico per l’intera area di cooperazione)	7 anni	DG Relex	
	Programma indicativo	4/3 anni		
	Programma annuale	1 anno	Europeaid/ Delegazione della Commissione	Centralizzata indiretta (Deconcentrata)
Cooperazione transfrontaliera	Programma di strategia riguardo la cooperazione transfrontaliera	7 anni	DG Relex	
	Programma indicativo	4/3 anni		
	Programmi operativi congiunti di cooperazione transfrontaliera (uno per area di cooperazione)	7 anni	Stati membri e Paesi partner partecipanti	Concorrente ²³ (Shared management)
Cooperazione tematica	Programmi di strategia tematici (5)	4/3 anni	DG Sviluppo	
	Programma indicativi	4/3 anni		
	Programmi annuali	1 anno	Europeaid/ Delegazione della Commissione	Centralizzata indiretta (Deconcentrata)

Fonte: Reg. (CE) n. 1638/2006 del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato.

C’è da dire che all’intensificarsi della cooperazione non è seguito un corrispondente aumento di risorse, così come auspicato da più parti e proposto dalla stessa Commissione europea; sebbene si sia avuto un incremento del + 32% rispetto alle risorse del 2000-2006 (MEDA €5,3; TACIS € 3,1).

²² Le mansioni d’esecuzione sono espletate o direttamente dai servizi della Commissione, o indirettamente da agenzie esecutive create dalla Commissione, dagli organismi creati dalle Comunità nella misura in cui vi sia compatibilità con la missione dell’organismo definita dall’atto di base e, a determinate condizioni, da organismi nazionali pubblici o entità di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico.

²³ Le mansioni d’esecuzione sono affidate agli Stati membri e o paesi terzi partner di un programma di cooperazione transfrontaliera.

La dotazione finanziaria dell'ENPI, infatti, per il periodo 2007-2013 ammonta a € 11,967 mld mentre nel 2000-2006 si è attestata su circa € 5,3 per il MEDA e € 3,1 mld per il TACIS.

La scarsezza di risorse finanziarie rappresenta senza dubbio uno degli elementi di maggiore criticità della PEV. Con la riduzione apportata rispetto alle proposte iniziali della Commissione (circa € 15 mld) viene meno uno degli incentivi principali ai Paesi partner all'attuazione delle riforme previste nel quadro della PEV.

Tuttavia, alle risorse attribuite all'ENPI dalle prospettive finanziarie 2007-2013 bisogna aggiungere il contributo in prestiti della Banca europea degli investimenti (BEI)²⁴, notevolmente superiore (€ 12,4 mld, di cui 8,7 per il Mediterraneo e 3,7 per l'Est, Caucaso e Russia) a quello del periodo di programmazione precedente (€ 6,5 mld per il Sud; € 600 ml per l'Est), soprattutto riguardo ai Paesi dell'Est.

Per di più, 465 milioni di euro saranno messi a disposizione dal DCI (Development Cooperation Instrument)²⁵ per il finanziamento dei programmi tematici.

In aggiunta a ciò, nel dicembre scorso la Commissione²⁶ ha annunciato l'intenzione di accantonare delle risorse dell'ENPI (€ 300 e 700 ml) per la creazione, rispettivamente, di un "Fondo di governance" (Governance Facility) di cui potrebbero beneficiare i partner che hanno compiuto i progressi maggiori nell'attuazione delle riforme previste dal Piano d'azione; e di un fondo di investimento per la PEV, "basato sul FEMIP che sosterrà i prestiti delle IFI (Istituzioni finanziarie internazionali) nei Paesi ENP fornendo sovvenzioni alle operazioni di credito. [A questo dovrebbe seguire un sostegno concreto degli] Stati membri sotto forma di sovvenzioni che integrino il contributo della CE al fondo comunitario"²⁷.

Tab. 4 – Allocazioni finanziarie della componente bilaterale ENPI con i Paesi del Mediterraneo

Cooperazione bilaterale*	Dialogo Politico e riforme		Sviluppo economico e sociale		Commercio e mercato interno		Settori traversali		TOT (M€)
	%	M €	%	M €	%	M €	%	M €	
ALGERIA	8,9	17	43,9	84	47,1	90			191
EGITTO	7,1	40	43	240	39,4	220	10,39	58	558
GIORDANIA	6,4	17	45,28	120	28,3	75	20	53	265
LIBANO	11,7	22	19,2	36	61,49	115	7,40	14	187
MAROCCO	4,2	28	56,7	371	21,4	140	17,5	115	654
SIRIA	30,7*	40	42,3	55	26,9	35			130

Fonte: Piani Indicativi Nazionali 2007-2010.

* Non comprende Israele, per il quale è stata prevista un'allocazione finanziaria totale di 8 M€; Tunisia e Autorità Palestinese, i cui PIN non sono stati ancora approvati.

**Incluso contributo in conto interesse per usufruire di prestiti BEI (10 M€).

²⁴ Per maggiori informazioni: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/91876.pdf.

²⁵ Reg. (CE) n. 1905/2006, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_378/l_37820061227it00410071.pdf)

²⁶ Commissione Europea, *Comunicazione su: Lo sviluppo della Politica europea di vicinato*, 4 dicembre 2006, COM (2006) 726 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_it.pdf).

²⁷ Ibidem, p. 13.

Tab. 5 – Allocazioni finanziarie della componente bilaterale ENPI con i Paesi dell’EST²⁸

Coopera-zione bilaterale	Dialogo Politico e riforme		Sviluppo economico e sociale (riduzione della povertà/riforme sociali)		Sviluppo economico/Commercio e mercato interno		Settori traversali		Risolu-zione dei conflitti	TOT (M€)	
	%	M €	%	M €	%	M €	%	M €	%	M €	
Bielorussia		6				14				20	
Georgia	26	31,5	32	38,4	26	31,5			16	19	120,4
Ucraina	30	148,2			30	148,2	40	197,6			494
Moldavia	25-30	52,4-73,4	40-60	83,9-125,8	15-20	31,5-41,9					209,7
Azerbaijan	27,6	30			29,4	32	27,6	30			92
Armenia	30	29,52	40	39,39	30	29,52					98,4

Fonte: Piani Indicativi Nazionali 2007-2010.

In generale, l’assistenza dell’ENPI sarà rivolta soprattutto agli ambiti prioritari del Piano d’azione che mirano ad una maggiore integrazione nel mercato interno sia appoggiando la realizzazione delle riforme necessarie sia attraverso interventi più mirati all’avvicinamento di questi Paesi alla legislazione, regole e standard comunitari. Relativamente ai Paesi che per il momento restano fuori dalla PEV, l’assistenza dell’ENPI continuerà a perseguire gli obiettivi del Partenariato Euro-mediterraneo (Algeria, Siria), mentre in Bielorussia sarà diretta prioritariamente ai bisogni della popolazione attraverso un supporto al processo di democratizzazione e allo scopo di mitigare gli effetti della situazione di isolamento voluta dal Paese.

Tuttavia, in termini relativi, esistono delle differenze sostanziali tra i partner del Sud e quelli dell’Est. Le differenze principali riguardano la ripartizione tra i differenti settori, più omogenea nei partner dell’Est che in quelli del Sud; dove gli ambiti più direttamente legati allo sviluppo economico e sociale (“Sviluppo economico e sociale” e “Commercio e mercato interno”) concentrano quasi l’intero ammontare delle risorse.

Di contro, nell’ambito “Dialogo politico e riforme” le risorse si attestano su una media dell’ 11,5%, anche se, bisogna sottolinearlo, tale percentuale si attesta a meno del 9% in quasi tutti i Paesi, per arrivare al 4,2% del Marocco, pur essendo il Paese con l’allocazione finanziaria totale maggiore. All’Est il quadro cambia. L’appoggio a processi di democratizzazione, di *good governance* e di protezione dei diritti umani viene considerato alla stregua degli aspetti più strettamente economici.

Se si guarda alle risorse finanziarie, anziché alle percentuali, la differenza appare ancora più evidente anche in Paesi quali il Marocco e l’Egitto che concentrano risorse nettamente superiori sia agli altri partner del Sud che dell’Est.

La maggiore concentrazione di risorse a supporto delle riforme economiche (con particolare riguardo alla creazione di un contesto favorevole agli investimenti e allo sviluppo del settore privato) da un lato, e agli aspetti più prettamente regolamentari dall’altro, presentano diverse spiegazioni possibili.

²⁸ Si noti una differenza nella presentazione dei dati tra i partner delle due regioni considerate; questo perché all’Est la struttura del PIN non ha permesso di distinguere con precisione gli interventi rientranti nell’ambito “Commercio e mercato interno” e “Sviluppo economico e sociale”, mettendo in evidenza, invece, gli aspetti di quest’ultimo più direttamente collegati alle riforme sociali e all’obiettivo di riduzione della povertà.

Una prima spiegazione risiede nella maggiore difficoltà che il processo di integrazione assumerà nei Paesi partner del Sud rispetto all'Est a causa del divario esistente tra le due aree in termini di sviluppo economico e sociale, ma anche di capacità delle pubbliche amministrazioni locali nell'assumersi il fardello che questo processo comporta.

In secondo luogo, trattandosi di un processo concordato, il risultato dell'analisi potrebbe confermare l'ipotesi formulata nella prima parte del paper e denotare, cioè, una maggiore predisposizione dei Paesi dell'Est verso le questioni legate al 'pacchetto' dei valori comuni, da legare, probabilmente, alle aspirazioni di aderire nel futuro all'UE. Sembra, dunque, plausibile ipotizzare che i Paesi dell'Est saranno i maggiori beneficiari della *Governance facility*. A conferma di ciò, il fatto che per il momento solo nei documenti di strategia dell'Ucraina e della Georgia si fa riferimento alla possibilità di rimpinguare l'allocazione finanziaria stabilita facendo riferimento allo questo strumento .

Diversamente, proprio per l'assenza di tali prospettive, i partner del Mediterraneo potrebbero aver scelto di riservare minore attenzione alle questioni legate alla promozione della democrazia e al rispetto dei diritti umani, denotando un interesse più marcato per gli aspetti più prettamente economici e sociali del processo di integrazione.

Nondimeno, i dati relativi alla concentrazione delle risorse dell'ENPI per ambito prioritario mostrano come nei Paesi del Sud una percentuale rilevante delle risorse sia concentrata sugli aspetti settoriali e come questa, all'Est, rientri quasi esclusivamente nella cooperazione regionale (ad eccezione dell'Ucraina e dell'Azerbaijan). Guardando ai documenti di strategia e ai piani indicativi approvati nel Mediterraneo, gli aspetti prioritari riguardano il settore dell'energia (gas ed elettricità) e dei trasporti. Una concentrazione di risorse in questi settori, a dispetto di altri, potrebbe essere stata guidata dalla stessa UE, la quale nutre evidenti interessi a perseguire una maggiore integrazione dei Paesi partner nel mercato dell'energia e a migliorare i collegamenti infrastrutturali con il vicinato.

L'analisi dei documenti di strategia, invece, non riesce per il momento a dare risposte definitive sulle caratteristiche assunte dal processo di integrazione. Ulteriori elementi al riguardo potrebbero essere tratti dal combinato disposto dei documenti di strategia e del Piano d'azione per ogni singolo Paese. Tuttavia, anche in questo caso gli elementi appaiono ancora insufficienti, in quanto gli aspetti del mercato interno su cui avviare un processo di avvicinamento all'*acquis* dipenderanno dalla domanda dei singoli partner.

Interessante, infine, notare come la cooperazione bilaterale con la Georgia comprenda anche una nuova voce, che non troviamo nell'assistenza dell'ENPI con i partner del Sud, relativa alla risoluzione dei conflitti, mentre si lascia aperta la possibilità di allocazioni specifiche in questo settore anche in altri documenti di strategia (Moldavia, Azerbaijan). A questo si deve aggiungere il possibile contributo del nuovo strumento di stabilità²⁹ (circa € 2 mld) che sarà impiegato per affrontare problematiche quali la sicurezza nucleare e l'assistenza elettorale, oltre a sviluppare una capacità di mantenimento della pace.

Riguardo alla cooperazione regionale, come già anticipato dallo *Strategy Paper* della Commissione sulla PEV, essa assume forme differenti al Sud rispetto all'Est. Nel primo caso, il programma è strettamente legato al processo di Barcellona, ed in particolare alla realizzazione del programma di lavoro "Barcellona+5"³⁰ stabilito nel novembre 2005 in occasione del decimo anniversario del Partenariato Euromediterraneo.

²⁹ Regolamento (CE) n. 1717/2006 del 15 novembre 2006 che istituisce uno Strumento per la stabilità (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/l_327/l_32720061124it00010011.pdf).

³⁰ Disponibile su: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/summit1105/five_years.pdf.

Anche in questo caso, il programma regionale Sud persegue principalmente lo sviluppo economico (56% delle risorse), con un *focus* sulla liberalizzazione, l'integrazione regionale, le reti infrastrutturali e la protezione dell'ambiente. Negli altri ambiti, se si guarda ai programmi che verranno implementati, è possibile riscontrare una certa continuità con il passato. In pratica, nella maggior parte dei casi, l'ENPI rifinanzierà programmi già implementati nel periodo 2000-2006, soprattutto nell'ambito “Dialogo politico e riforme” con il rinnovato sostegno alla cooperazione nel campo della protezione civile e alle reti di istituti di ricerca in campo politico ed economico (rispettivamente EUROMESCO e FEMISE); “Giustizia e Affari interni” in cui si darà seguito al programma MEDA GAI (Giustizia Affari Interni) I/II; la “Cooperazione *people-to-people*”, con il rifinanziamento, ad esempio, del programma “Euromed Heritage”.

E' interessante notare che in entrambe le regioni, la cooperazione regionale finanzierà programmi nell'ambito della “Giustizia e Affari interni”; sebbene con un'attenzione maggiore in termini di risorse finanziarie all'Est rispetto al Sud; il che fa nascere qualche perplessità soprattutto in considerazione del fatto che questo ambito appare alquanto sporadicamente nell'ambito della cooperazione bilaterale con i partner mediterranei.

Tab. 6 – Allocazioni finanziarie della componente regionale ENPI con i Paesi del Mediterraneo e dell'EST

	Risorse (M€)		%	
	MED	EST	MED	EST
Dialogo politico e riforme	32,40		9,4	
Sviluppo economico e sociale	6,00		1,7	
Commercio e Mercato interno	128,00		37,2	
Giustizia e Affari interni	13,00	44,6-66,89	3,7	20-30
Settori trasversali	61,00	111,5-156,1	17,7	50-75
People-to-people	67,00	22,3-33,44	19,5	10-15
Cooperazione regionale	4,00		1,16	
Altro	31,90	11,15-22,3	9,3	5-10
TOT	343,30	223,50		

Fonte: Piani Indicativi Regionali 2007-2010.

Tab. 7 – Allocazioni finanziarie della componente interregionale ENPI con i Paesi del MED e dell'EST

	Risorse (M€)	%
Dialogo politico e riforme	12	4,6
Commercio e Mercato interno	40	15,3
People-to-people	208	80
TOT	260	

Fonte: Piani Indicativi Regionali 2007-2010.

2.2 – Quali opportunità si aprono per i diversi attori?

La realizzazione delle strategie di assistenza finanziaria dell'ENPI nel vicinato si traduce in opportunità concrete per numerose categorie di attori europei e dei Paesi partner.

Sebbene in molti casi sarà necessario attendere un maggiore dettaglio della programmazione (Piani annuali), l'approvazione della maggior parte dei programmi di strategia e dei piani indicativi permette di effettuare delle ipotesi iniziali sulle opportunità che si apriranno per le diverse categorie di attori nell'ambito dell'assistenza finanziaria dell'ENPI ai Paesi del vicinato.

Nei paragrafi che seguono si è appunto cercato di operare un primo tentativo in tal senso, guardando ai documenti di strategia della cooperazione bilaterale (con particolare attenzione al caso dell'Egitto, del Marocco e dell'Ucraina), regionale ed interregionale. Per semplicità di esposizione, si è deciso di condurre tale esercizio suddividendo l'analisi per otto ambiti prioritari del Piano d'azione, individuando per ognuno di essi gli interventi finanziabili dall'ENPI e la loro traduzione operativa in termini di opportunità per i diversi attori.

Nell'analisi non si è invece tenuto conto dei programmi di cooperazione transfrontaliera³¹, ancora in corso di definizione, e dei programmi tematici, considerati i ritardi nella programmazione.

- *Dialogo politico e riforme:* Sebbene in grandi linee sia possibile riscontrare un'omogeneità di interventi (democrazia, diritti umani e sviluppo della società civile; Stato di diritto e riforma giudiziaria; *good governance*, finanza pubblica e *capacity building* amministrativa) i Paesi dell'Est presentano maggiori opportunità per gli operatori in termini finanziari.

Tab. 8 – Settori di intervento dell'assistenza ENPI nell'ambito dell'ambito prioritario “Dialogo politico e riforme”

Dialogo politico e riforme	Ambiti d'intervento dell'ENPI	Cooperazione bilaterale			Cooperazione regionale		Interregionale	Tematica
		Egitto	Marocco	Ucraina	Reg. Sud	Reg. Est		
	(a) promozione del dialogo politico e della riforma in campo politico;			X				
	(d) promozione dello Stato di diritto e del buon governo	X	X	X				
	(k) promozione e tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali , compresi i diritti delle donne e dei bambini;		X	X				
	(l) sostegno alla democratizzazione , anche mediante il rafforzamento del ruolo delle organizzazioni della società civile e la promozione del pluralismo dei media, nonché mediante il monitoraggio e l'assistenza in occasione delle elezioni;	X			X		X	
	(m) sostegno allo sviluppo della società civile e delle organizzazioni non governative			X				

Fonte: Piani Indicativi 2007-2010.

³¹ Per maggiori informazioni: M. Piccarozzi, A. Stochiero (2007), op. cit.

Resta difficile individuare allo stato attuale le opportunità che per i diversi attori si aprono nella cooperazione bilaterale. L'attenzione che nella maggior parte dei casi viene riservata alla riforma del sistema giudiziario fa presagire soprattutto misure di aiuto al bilancio e quindi di una gestione diretta da parte dello Stato partner delle risorse messe a disposizione; con qualche eccezione, laddove si prevedono interventi per favorire la cooperazione giudiziaria e penale (Programma GAI, finanziato dal programma regionale Sud).

Maggiori, invece, le opportunità che si presentano nella cooperazione con i partner dell'Est soprattutto per gli operatori della società civile. Infatti, ad interventi a favore dei diritti umani e delle libertà fondamentali si accompagnano attività riguardanti lo sviluppo della società civile (a favore della partecipazione dei cittadini al processo di *decision-making* e controllo anche attraverso le organizzazioni della società civile; la promozione e il rafforzamento della cooperazione non-governativa in ambiti quali l'educazione, l'ambiente, il dialogo sociale ecc). Bisognerà, invece, attendere un migliore dettaglio degli interventi per individuare le opportunità per i Paesi del Sud del Mediterraneo considerati nell'analisi.

Nell'ambito prioritario “Dialogo politico e riforme” le autorità regionali e locali potranno svolgere un ruolo attivo. Anche in questo caso le opportunità saranno maggiori all'Est, dove si prevedono in quasi tutti i Paesi interventi finalizzati al rafforzamento del governo locale. Inoltre, essi potranno beneficiare di un apposito programma interregionale intitolato alla “cooperazione tra attori locali dei Paesi partner e dell'UE”. Si vuole in tal modo contribuire all'ammodernamento e al rafforzamento dei governi locali e regionali, da perseguire in termini operativi attraverso lo sviluppo di partenariati (in particolare province e grandi città) ed il trasferimento di *know-how* ed esperienze, specialmente nell'ambito della *governance* democratica e dell'*accountability*; dello sviluppo economico, sociale e ambientale.

Gli attori della società civile e dei governi locali disporranno anche di strumenti trasversali per operare nei Paesi partner del vicinato: il “programma tematico sul ruolo degli attori non statali e delle autorità locali nello sviluppo” ed il nuovo strumento dei diritti umani³² (€ 1.1 mld) che dal 2007 ha sostituito l’Iniziativa europea per la democrazia ed i diritti umani.

- *Politica di sviluppo economico e sociale*: Nell'ambito di questa componente, si vuole soprattutto accompagnare i Paesi partner nell'attuazione di riforme economiche e sociali (educazione e sanità sono i settori di maggiore interesse) e nella lotta contro la povertà, in linea con gli obiettivi del Millennio.

L'intervento dell'ENPI in questo caso prenderà spesso la forma di sostegno diretto al budget (per es. sanità in Marocco). Ci sono, tuttavia, delle possibilità di inserimento da parte di attori istituzionali e della società civile nel settore dell'educazione. Nell'ambito della cooperazione bilaterale con i partner dell'Est, ad esempio, l'assistenza alla modernizzazione e alla riforma del sistema educativo prevede l'organizzazione di scambi al fine di una maggiore integrazione con l'UE soprattutto nel campo della ricerca; oltre ad azioni di *Institution building* a favore di autorità competenti (segretariato di stato; accademie regionali dell'educazione e delegazioni provinciali) e di organizzazioni della società civile, promuovendo ove possibile dei partenariati tra i diversi attori rilevanti.

³² Regolamento (CE) n. 1889/2006 “Establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide”, (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oi/2006/l_386/l_38620061229en00010011.pdf).

Tab. 9 – Settori di intervento dell’assistenza ENPI nell’ambito dell’ambito prioritario “Politica di sviluppo economico e sociale”

Politica di sviluppo economico e sociale	Ambiti d’intervento dell’ENPI	Cooperazione bilaterale			Cooperazione regionale		Interregionale	Tematica
		Egitto	Marocco	Ucraina	Reg. Sud	Reg. Est		
	(e) promozione, sotto tutti gli aspetti, dello sviluppo sostenibile							
	(f) proseguimento degli sforzi per lo sviluppo regionale e locale, nelle zone rurali e urbane, allo scopo di ridurre gli squilibri e migliorare la capacità di sviluppo regionale e locale;		X					
	(h) sostegno alle politiche volte alla riduzione della povertà , al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio dell’ONU	X	X					
	(i) sostegno alle politiche volte a promuovere lo sviluppo sociale, l’inclusione sociale , la parità tra i sessi, la non discriminazione, l’occupazione e la protezione sociale, inclusa la protezione dei lavoratori migranti, il dialogo sociale e il rispetto dei diritti sindacali e delle norme fondamentali in materia di lavoro, comprese quelle relative al lavoro infantile		X	X				

Fonte: Piani indicativi nazionali 2007-2010.

- *Commercio e mercato interno:* Nell’ambito di questa priorità si persegue l’obiettivo di approfondire la liberalizzazione degli scambi (in attuazione delle disposizioni già contenute negli accordi di associazione, di partenariato e di cooperazione) riservando, in vista dell’integrazione al mercato interno, maggiore attenzione all’avvicinamento alla legislazione e normative europee in materia. Tali interventi riguarderanno non solo la circolazione delle merci, ma anche i prodotti agricoli (sicurezza alimentare; controlli sanitari e fito-sanitari) ed i servizi (diritto societario contabilità, *audit*), nonché settori trasversali del mercato interno quali gli appalti; aiuti di Stato; proprietà intellettuale.

Qui gli operatori europei, economici ed istituzionali, saranno chiamati a giocare un ruolo di primo piano, in quanto potranno mettere a disposizione dei partner del Sud e dell’Est l’esperienza acquisita nel campo del mercato interno e dell’*acquis* corrispondente.

Infatti, uno degli aspetti principali dell’assistenza dell’ENPI sarà il supporto al ravvicinamento delle legislazioni e delle regolamentazioni al fine di “incoraggiare la progressiva partecipazione dei Paesi partner al mercato interno e l’intensificazione degli scambi” (reg. ENPI, art. 2 b)³³. Rientra, altresì, tra i settori prioritari di intervento dell’ENPI la “incentivazione dello sviluppo dell’economia di mercato, comprese le misure volte a sostenere il settore privato e lo sviluppo delle piccole e medie imprese, ad incoraggiare gli investimenti e a promuovere gli scambi mondiali” (reg. ENPI, art. 2 n)³⁴.

³³ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del 24 ottobre 2006 recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_it.pdf).

³⁴ Ibidem.

Tab. 10 – Settori di intervento dell’assistenza ENPI nell’ambito prioritario “Commercio e mercato interno”

	Ambiti d’intervento dell’ENPI	Cooperazione bilaterale			Cooperazione regionale		Interregionale	Tematica
		Egitto	Marocco	Ucraina	Reg. Sud	Reg. Est		
Commercio e mercato interno	(b) promozione del ravvicinamento delle legislazioni e delle regolamentazioni verso standard più elevati in tutti i settori di pertinenza, in particolare per incoraggiare la progressiva partecipazione dei Paesi partner al mercato interno e l’intensificazione degli scambi	X	X	X			X	
	(c) consolidamento delle istituzioni e degli organismi nazionali preposti all’elaborazione e all’attuazione effettiva delle politiche nei settori coperti dagli accordi di associazione, di partenariato e di cooperazione, nonché da altri accordi multilaterali di cui la Comunità e/o i suoi Stati membri e i Paesi partner siano parti, finalizzati al raggiungimento degli obiettivi definiti nel presente articolo	X	X	X			X	
	(p) sostegno ad azioni mirate ad una maggiore sicurezza alimentare per i cittadini, segnatamente nel settore sanitario e fitosanitario							
	(n) incentivazione dello sviluppo dell’economia di mercato , comprese le misure volte a sostenere il settore privato e lo sviluppo delle piccole e medie imprese, ad incoraggiare gli investimenti e a promuovere gli scambi mondiali		X		X	X		
	(s) sostegno alla cooperazione amministrativa in vista del miglioramento della trasparenza e di uno scambio più intenso di informazioni in materia fiscale, al fine di combattere la frode e l’evasione							

Fonte: Piani indicativi 2007-2010

Tale priorità è sentita soprattutto nei partner del Sud del Mediterraneo, dove si punta al sostegno del settore privato, all’ammodernamento del settore agricolo e allo sviluppo di nuove imprese. Interessante l’attenzione che, nel caso del Marocco, viene rivolta alla diaspora. Interventi in suo favore saranno intrapresi anche nell’ambito del programma regionale Sud, dove si prevede di identificare meccanismi e dispositivi d’incitazione che mirino ad indirizzare investimenti nella regione, in special modo attraverso le rimesse dei migranti.

Inoltre, all’indirizzo dello sviluppo economico, il programma regionale Sud prevede interventi ulteriori di promozione ed attrazione degli investimenti, l’introduzione di meccanismi o dispositivi di incentivazione del settore privato, attraverso incontri mirati e la promozione di alleanze strategiche generatrici di investimenti; azioni di Assistenza Tecnica (AT), formazione. Il settore privato può contare, altresì, nell’ambito del programma regionale Sud di azioni di AT e di supporto

al capitale di rischio nell'ambito del FEMIP³⁵, al fine di incrementare l'offerta di risorse finanziarie e facilitare lo sviluppo endogeno dello stesso.

Di contro, il Programma regionale Est si focalizza sull'obiettivo di rafforzare la cooperazione regionale tra le PMI dei Paesi partner e dell'UE, incentivando lo scambio di tecnologia e investimenti oltre che di buone pratiche ed esperienze.

In definitiva, nei casi presi in esame, l'assistenza ENPI si traduce in opportunità per gli attori economici – attraverso lo scambio di esperienze e la promozione di collaborazioni con imprese UE – oltre che per gli attori istituzionali, in quanto gran parte degli interventi saranno mirati al rafforzamento istituzionale, giuridico e amministrativo a sostegno della pubblica amministrazione nell'implementazione del Piano d'Azione; o nell'ambito di un più generale processo di riforma della stessa (esempio: Ucraina).

Lo strumento che verrà utilizzato sarà il *twinning*, già ampiamente sperimentato a favore dei Paesi in via di adesione e, in seguito, anche con i Paesi vicini (Balcani occidentali prima e solo di recente anche Paesi ex TACIS e MEDA). Viste le particolari caratteristiche dei *twinning*, l'individuazione dei settori di intervento sarà essenzialmente *demand-driven*; vale a dire, sarà lo stesso Paese partner a domandare assistenza su un determinato settore specifico, da individuare in ogni caso, tenendo conto di quanto concordato nell'ambito dei rispettivi Piani d'azione. A questo stesso scopo interverranno anche altri due strumenti (finanziati questa volta dal programma interregionale): TAIEX (strumento che fornisce di AT mirata e di breve periodo) e SIGMA (consulenza di breve periodo, AT, formazione) diretto soprattutto all'area dei piani d'azione che concerne la riforma della *governance*.

- *Giustizia e Affari interni*: La gestione più efficace delle frontiere rappresenta una delle sfide comuni alle quali la PEV intende dare un apporto significativo al duplice scopo di facilitare la libera circolazione delle persone e far fronte alle pressioni migratorie, la tratta degli esseri umani ed il terrorismo.

L'ambito prioritario intitolato alla “Giustizia e Affari interni” viene trattato soprattutto a livello regionale, con sporadici interventi a livello bilaterale (Ucraina nell'area della giustizia, libertà e sicurezza, inclusa la gestione delle frontiere e l'immigrazione/asilo).

Entrambi i programmi regionali prevedono, invece, il finanziamento di programmi di cooperazione in materia di giustizia, sicurezza e immigrazione (MEDA GAI I/II nel caso dei Paesi partner del Sud). L'obiettivo è, in entrambi i casi, di incrementare la cooperazione nella gestione dei flussi migratori dei Paesi d'origine, di transito e di destinazione (l'UE sta negoziando accordi di riammissione con i Paesi di origine e transito); di rafforzare la cooperazione nella lotta contro l'immigrazione illegale (rafforzare il controllo delle frontiere); di sviluppare contatti, azioni di formazione e AT per le persone che lavorano nel campo della giustizia, polizia e nel campo dell'applicazione della legge (si sottolinea l'importanza di rafforzare la cooperazione nel campo della lotta contro il terrorismo; traffico di esseri umani, il riciclaggio di denaro; e altre forme di crimine organizzato internazionale).

³⁵ Il Fondo Euromediterraneo di Investimento e Partenariato (FEMIP) è stato creato nell'ottobre 2002 in seno alla Banca europea per gli investimenti (BEI) per stimolare la crescita economica e lo sviluppo del settore privato nella regione del Mediterraneo. I Paesi interessati sono Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Striscia di Gaza/Cisgiordania, Israele, Libano, Siria e Giordania. La Commissione ha proposto nell'ottobre 2006 che il FEMIP venisse maggiormente incontro alle esigenze delle PMI che rappresentano oltre il 95% di tutte le imprese e il 50-70% dell'occupazione in molti Paesi mediterranei.

Tab. 11 – Settori di intervento dell’assistenza ENPI nell’ambito prioritario “Giustizia e affari interni”

Giustizia e Affari Interni	Ambiti d’intervento dell’ENPI	Cooperazione bilaterale			Cooperazione regionale		Interregionale	Tematica
		Egitto	Marocco	Ucraina	Reg. Sud	Reg. Est		
	(q) gestione delle frontiere efficace e sicura;				X	X		
	(r) sostegno al processo di riforma e rafforzamento delle capacità in materia di giustizia e affari interni , comprese questioni quali il diritto d’asilo, la migrazione e la riammissione, e le azioni volte a combattere e a prevenire il traffico di esseri umani nonché il terrorismo e la criminalità organizzata, incluso il suo finanziamento, il riciclaggio del denaro e la frode fiscale;			X	X	X		X

Fonte: Piani indicativi 2007-2010.

- *Collegare il vicinato (aspetti settoriali)*: Connettere il vicinato all’UE attraverso l’integrazione “materiale” dei Paesi partner al mercato interno dell’energia, migliorando la rete dei trasporti per rispondere ad esigenze di efficienza, multimodalità e sostenibilità; ed “immateriale”: nel settore della ricerca e dell’innovazione, aprendo lo spazio europeo della ricerca e della società dell’informazione ai Paesi partner; in campo ambientale, attraverso interventi che mirino al miglioramento della *governance* nel vicinato.

Tra i settori trasversali, la cooperazione dell’ENPI si soffermerà soprattutto sull’energia, i trasporti e l’ambiente sia a livello bilaterale che regionale.

Si sosterranno interventi di tipo infrastrutturale (appalti) nei tre settori di riferimento (Ucraina), con particolare riguardo ai trasporti (“Progetto Rocade”, in Marocco) e ai collegamenti tra le reti energetiche europee ed i suoi partner.

L’assistenza ENPI interesserà anche la convergenza giuridica e normativa su aspetti di reciproco interesse e l’incentivazione di fonti di energie alternative. A tale riguardo si intravedono possibilità soprattutto nel campo dell’assistenza al processo di convergenza legislativa e normativa, dell’attività di informazione e sensibilizzazione, del sostegno tecnico e della formazione.

Relativamente agli interventi in campo ambientale, l’assistenza dell’ENPI interverrà soprattutto per sostenere gli attori istituzionali ed economici (soprattutto imprese) a far fronte ai costi che l’adeguamento comporta.

Tab. 12 – Settori di intervento dell’assistenza ENPI nell’ambito prioritario “Collegare il vicinato”

Collegare il vicinato	Ambiti d’intervento dell’ENPI	Cooperazione bilaterale			Cooperazione regionale		Interregionale	Tematica
		Egitto	Marocco	Ucraina	Reg. Sud	Reg. Est		
	(g) promozione della protezione ambientale , della conservazione della natura e della gestione sostenibile delle risorse naturali, tra cui le acque dolci e le risorse marine;	X	X	X	X	X		
	(o) promozione della cooperazione nei settori dell’ energia , delle telecomunicazioni e dei trasporti ;	X	X	X		X		
	(t) promozione della partecipazione ad attività comunitarie nel settore della ricerca e dell’innovazione; società dell’informazione				X			

Fonte: Piani indicativi 2007-2010

- *Azioni people-to-people:* Le azioni *people-to-people* rappresentano un aspetto essenziale della PEV, in quanto permettono di creare relazioni tra le popolazione dell’UE e dei Paesi vicini; di rafforzare la comprensione reciproca sia da un punto di vista storico e culturale, sia dei valori reciproci. L’assistenza finanziaria in questo campo, vuole contribuire alla creazione di legami in ambito culturale, sociale e dell’educazione³⁶. A tal fine, l’ENPI interverrà a livello interregionale ma soprattutto regionale, consolidando anche l’esperienza della passata cooperazione.

La cooperazione interregionale si rivolge in particolare alle università e agli studenti, attraverso la promozione della cooperazione istituzionale nel settore dell’educazione superiore (programma TEMPUS) e della mobilità degli studenti (ERASMUS MUNDUS); coniugando, in entrambi i casi, un approccio *bottom-up* in cui l’iniziativa è lasciata alle istituzioni dei partner locali, ad uno *top-down* in quanto le priorità verranno stabilite a livello nazionale per ogni Paese partner.

Peraltro, l’ambito prioritario “*People-to-people*” mira più in generale a facilitare i contatti tra attori orizzontali, vale a dire società civile, organizzazioni del settore privato, associazioni di categoria, università, ecc. I settori prioritari di intervento sono quelli già indicati dallo Strategy Paper della Commissione sulla PEV (si veda tabella 1). Nel caso dei Paesi partner del Sud, il Programma regionale ha previsto un contributo nel settore delle pari opportunità (“Pari opportunità e società civile”), dei giovani, del dialogo e dei beni culturali.

³⁶ Commissione europea, “European Neighbourhood Policy: Strategy Paper”, op. cit.

Tab. 13 – Settori di intervento dell’assistenza ENPI nell’ambito prioritario “Azioni people-to-people”

Azioni People-to-People	Ambiti d’intervento dell’ENPI	Cooperazione bilaterale			Cooperazione regionale		Interregionale	Tematica
		Egitto	Marocco	Ucraina	Reg. Sud	Reg. Est		
	(u) promozione della cooperazione tra gli Stati membri e i Paesi partner nel settore dell’insegnamento superiore e della mobilità degli insegnanti, dei ricercatori e degli studenti;						X	
	(v) promozione del dialogo multiculturale , dei contatti tra i popoli e dei legami con le comunità di immigrati che vivono negli Stati membri, della cooperazione tra le società civili, delle istituzioni culturali nonché degli scambi tra i giovani;				X			
	(w) sostegno alla cooperazione finalizzata a tutelare il patrimonio storico e culturale e a promuoverne le potenzialità di sviluppo, anche attraverso il turismo;				X			
	(j) sostegno alle politiche a favore della salute , dell’ istruzione e della formazione , incluse non soltanto misure atte a combattere le più gravi forme di malattie trasmissibili e di malattie e patologie non trasmissibili, ma anche a garantire l’accesso, da parte delle ragazze e delle donne, ai servizi e all’educazione in materia sanitaria, comprese la salute riproduttiva e infantile							

Fonte: Piani indicativi 2007-2010.

- *Partecipazione a Programmi e ad Agenzie comunitarie:* L’ENPI finanzierà anche la partecipazione dei Paesi partner a programmi e ad agenzie comunitarie³⁷. La partecipazione ad altri programmi comunitari, a gestione diretta, assume particolare interesse in quanto incentiva e contribuisce ad approfondire i legami tra gli operatori europei e dei Paesi vicini. Tale partecipazione riguarderà differenti programmi e quindi assumerà carattere trasversale rispetto agli ambiti prioritari dei Piani d’azione ed ai settori di intervento dell’ENPI, anche se in prevalenza riguarderà la cooperazione tra autorità doganali e fiscali; la competitività tra imprese; gli ambiti settoriali (trasporti, energia, società dell’informazione, ricerca e sviluppo) ed azioni *people-to-people* nel campo della salute pubblica e dell’audiovisivo.

³⁷ Commissione europea, Comunicazione su: The general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes, 4.12.2006 COM (2006)724 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_724_fr.pdf).

Tab. 14 – Programmi comunitari a cui potranno prendere parte i Paesi partner ENPI

Ambito prioritario di riferimento	Programma	Obiettivi/Ambiti di intervento del programma
Commercio e mercato interno	Customs 2013 Fiscalis 2013 CIP- Programma quadro per la competitività e l'innovazione Programma per un'azione comunitaria nel campo della protezione dei consumatori	Migliorare la cooperazione tra autorità doganali Migliorare la cooperazione tra autorità fiscali (<i>tax authorities</i>) Incrementare la competitività delle imprese ed in particolare delle PMI Promuovere l'innovazione
Giustizia ed affari interni	Diritti fondamentali e giustizia Sicurezza e salvaguardia delle libertà	5 differenti programmi: Lotta contro la violenza (Daphne); Prevenzione ed informazione nel campo delle droghe; Diritti fondamentali e cittadinanza; Giustizia criminale; Giustizia civile. Prevenzione del terrorismo; Prevenzione e lotta contro il crimine organizzato
Trasporti	Marco Polo Galileo Programma SESAR	Navigazione satellitare Sviluppare una nuova generazione nella gestione del traffico aereo
Energia	Energia Intelligente Programma di supporto alla politica ICT	Promuovere l'efficienza energetica e nuove fonti di energia rinnovabile in tutti i settori Accelerare lo sviluppo di una società dell'informazione competitiva, inclusiva, innovativa
Società dell'informazione	IDAC (Interoperable delivery of services to Administrations, Businesses and Citizens)	E-governement
Ricerca e Sviluppo	VII programma quadro	
People-to-people	Health 2007-2013 MEDIA 2007	Migliorare la salute pubblica Supporto al settore audiovisivo europeo
Politica regionale	Fondo di sviluppo regionale	Possibilità di spendere il 10% delle risorse dei programmi di cooperazione territoriale (ob.3) nei Paesi terzi

Fonte: Commissione europea, Comunicazione su: The general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes, 4.12.2006 COM (2006)724.

3. CONCLUSIONI: SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UN RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DEGLI ATTORI ITALIANI NELL'ENPI

La politica di vicinato si propone come la risposta dell'UE alle preoccupazioni legate al mantenimento della stabilità interna in seguito allo spostamento ad Est dei confini dovuto all'allargamento ai dieci Paesi dell'Europa centro-orientale. Di fronte all'acuirsi delle questioni legate alla sicurezza, bisognava fare in modo che l'allargamento non inasprisse ulteriormente il divario politico e socio-economico esistente. Di qui l'offerta ai Paesi vicini di una maggiore integrazione nell'UE, pur senza prospettive di adesione.

Il raggiungimento di questo obiettivo vede la Commissione ed i Paesi partner impegnati nella realizzazione di un percorso delineato nell'ambito dei Piani d'azione, imperniato principalmente su aspetti legati al mercato interno (avvicinamento all'*acquis*; riforme che puntano, da un lato, alla riduzione degli ostacoli al commercio e al miglioramento delle condizioni di attrazione degli investimenti e, dall'altro, all'accompagnamento di riforme sociali e di riduzione della povertà) e all'interconnessione (nel settore dell'energia e dei trasporti) tra l'UE ed il vicinato. Allo stesso modo, la PEV risponde anche ad esigenze di rafforzamento della cooperazione nell'ambito della sicurezza delle frontiere, della gestione dei flussi migratori e della protezione dell'ambiente; promuovendo, nel contempo, la conoscenza e la comprensione reciproca (*people-to-people*) anche attraverso la partecipazione dei Paesi vicini ad agenzie e programmi comunitari.

I risultati saranno condizionati dai progressi raggiunti nella realizzazione delle riforme politiche (Stato di diritto, democrazia e diritti umani, *good governance*), economiche e sociali concordate. In definitiva, non esisterà un percorso di integrazione unico: da un lato i Paesi partner potranno scegliere i settori del mercato interno ai quali integrarsi (approccio *à la carte*); dall'altro l'UE condizionerà la portata della propria offerta alla risposta che otterrà dai beneficiari.

L'efficacia della PEV resta tuttavia incerta. In essa ci sono chiari elementi di *path dependency* dalla politica di allargamento, rintracciabili nei meccanismi che la governano, ma anche nell'obiettivo di lungo periodo: l'integrazione al mercato interno dell'UE. Manca però l'incentivo principale, determinante del successo della politica di allargamento, rappresentato appunto dalla prospettiva dell'adesione.

Affinché la politica di vicinato abbia successo sarà necessario che altri fattori intercorrano. Primo fra tutti, bisognerà che i Paesi partner operino una scelta politica chiara, che implichi un'accettazione del modello di *governance* economica e politica offerto dall'UE. Questa scelta deve tuttavia essere preceduta da un'azione di sensibilizzazione ed informazione da parte dell'UE che permetta ai Paesi partner di comprendere quali siano le reali opportunità che è possibile trarre da questo processo.

Il successo della PEV dipenderà anche dalla capacità di assistenza finanziaria offerta dall'ENPI per accompagnare i Paesi partner nel processo – estremamente dispendioso in termini di risorse economiche ed umane – di avvicinamento all'*acquis* e di realizzazione delle riforme. Tale necessità si scontra con il problema rappresentato da risorse finanziarie insufficienti rispetto ai bisogni. A dispetto delle aspettative iniziali, basate sulle primissime proposte della Commissione, l'assistenza finanziaria non rappresenterà probabilmente un incentivo capace di incidere sulla realizzazione degli obiettivi generali della politica di vicinato. Da qui la necessità, più volte sottolineata dalla stessa Commissione, di migliorare il coordinamento con le organizzazioni internazionali e le cooperazioni bilaterali dei Paesi membri, al fine di creare sinergie significative ed evitare sovrapposizioni.

Malgrado ciò, le opportunità che si aprono attraverso l'assistenza dell'ENPI (strumento finanziario della politica di vicinato) devono essere guardate con interesse dall'Italia e dagli attori del suo territorio ai quali vengono offerte opportunità concrete per operare nei Paesi partner ed entrare in

contatto con le loro istituzioni ed operatori. Essa potrebbe rappresentare per l'Italia un veicolo per rafforzare la sua posizione nel vicinato e, soprattutto, potrebbe essere funzionale al nuovo ruolo nel Mediterraneo, fortemente auspicato e ricercato dal nuovo governo Prodi. Quello di cui si parla non è solamente la possibilità di avere un "ritorno" di tipo finanziario sul contributo italiano al bilancio comunitario ma di rafforzare la propria presenza transnazionale nel vicinato, attraverso l'azione degli operatori del territorio chiamati alla realizzazione degli interventi.

Come già evidenziato, si tratta di risorse scarse, rese ancora più scarse da un maggiore ricorso allo strumento dell'aiuto diretto al bilancio. Ancora non si hanno informazioni dettagliate al riguardo, ma sembra plausibile ipotizzare un suo maggiore utilizzo a favore delle azioni che rientrano nel secondo settore prioritario dei Piani d'azione, "Sviluppo economico e sociale"; uno degli ambiti su cui sono concentrate gran parte delle risorse, soprattutto al Sud.

Le opportunità naturalmente si concentrano dove maggiori sono le risorse; vale a dire sugli aspetti più direttamente legati allo sviluppo economico ("Commercio e mercato interno") e alle azioni dirette all'avvicinamento all'*acquis* in determinati settori del mercato interno. A ciò si aggiungono anche gli interventi nell'ambito dei "Settori trasversali". Qui l'assistenza prenderà soprattutto la forma di AT, trasferimento di *know-how* ed *expertise* a vantaggio delle istituzioni pubbliche, le quali saranno chiamate a giocare un ruolo fondamentale, attraverso gli strumenti del *twinning* (cooperazione bilaterale), del TAIEX e del SIGMA (cooperazione interregionale). Tuttavia, per il momento, non si possono indicare con esattezza i settori sui quali sarà possibile intervenire in quanto, come già accennato, si tratta di un processo *demand-driven*.

Per quanto riguarda l'Italia, esistono delle difficoltà per le istituzioni pubbliche nel cogliere le opportunità che si aprono su questo fronte, dovute alla scarsa conoscenza dei programmi comunitari e delle procedure che li caratterizzano. A tal fine sarebbe necessario creare dei meccanismi di coordinamento che permettano di individuare le opportunità e di canalizzarle verso i potenziali beneficiari. In questo ambito, il Ministero degli Affari Esteri (MAE), in quanto punto di contatto nazionale per il programma *twinning*, dovrebbe rafforzare la sua azione; in collaborazione e stretto coordinamento con il dipartimento della funzione pubblica. Finora, infatti, sebbene ci sia stato da parte del MAE un considerevole sforzo di animazione, questo è stato considerato insufficiente rispetto ai bisogni. Un supporto in tal senso dovrebbe essere apportato dalle ambasciate o consolati in loco. Laddove questo supporto c'è stato, infatti, la loro azione ha rappresentato un valore aggiunto significativo che, in termini pratici, si è tradotto nella sponsorizzazione e accompagnamento dei candidati italiani presso l'amministrazione richiedente.

La possibilità per altri attori di partecipare a progetti *twinning* sembra essere allo studio da parte della Commissione. In particolare si è avuta notizia che *Eurochambres* starebbe spingendo per ottenere la previsione di un'opportunità in quest'ambito per i sistemi camerali.

Inoltre, nonostante questi strumenti siano soprattutto diretti alle amministrazioni centrali, non si esclude un possibile ruolo per le autorità regionali. Si tratta, tuttavia, di una questione ancora aperta, sulla quale è necessario attendere chiarimenti da parte della Commissione. Certo è che, laddove esiste un processo di decentramento avanzato, le autorità regionali e locali detengono competenze significative in materia di *acquis* e, quindi, la loro partecipazione dovrebbe essere guardata con interesse da più parti. In Italia, anche per l'esperienza già acquisita in passato nella partecipazione a progetti di *twinning*, le regioni potrebbero svolgere un ruolo di primo piano in questo campo.

In ogni modo, le autorità regionali e locali avranno altre possibilità di inserimento nel quadro dell'ENPI attraverso un programma specifico finanziato dalla componente interregionale e ad azioni sporadiche di rafforzamento istituzionale (soprattutto nell'ambito della cooperazione bilaterale con i partner dell'Est). Tuttavia, le maggiori opportunità si concentreranno nella componente transfrontaliera dove le regioni italiane saranno eleggibili a due programmi: transfrontaliero Italia/Tunisia (anche con la sola regione Sicilia) e programma di bacino mediterraneo.

Proprio per l'attenzione riservata all'avvicinamento all'*acquis*, l'ENPI dedicherà ampio spazio a questo aspetto dell'assistenza non solo attraverso i *twinning* ma anche tramite la promozione di scambi ed il trasferimento di esperienze ed *expertise* in diversi altri settori. Opportunità interessanti si aprono sul fronte dei settori trasversali, anche nell'ambito degli interventi infrastrutturali. In particolare, l'Italia potrebbe avere un probabile ruolo nel settore dell'energia, considerata la presenza dell'ENI in numerosi Paesi del Mediterraneo.

Per quanto riguarda gli operatori economici, questi potrebbero beneficiare dell'importanza data dalla PEV allo sviluppo del settore privato, da promuovere anche attraverso la messa in relazione di imprese (programmi regionali). In questo caso, le risorse saranno comunque alquanto limitate, anche se si intravedono nuove opportunità grazie all'azione del FEMIP (con un nuovo orientamento a favore delle PMI) nel Mediterraneo e alla creazione di un nuovo fondo "basato sul FEMIP", annunciato dalla Commissione nella sua ultima comunicazione sulla PEV, che sarà esteso all'intero vicinato.

Anche le diverse organizzazioni della società civile potranno beneficiare di numerose opportunità nel campo della cooperazione *people-to-people*, oltre che nell'ambito del "Dialogo e delle riforme", soprattutto per quanto riguarda la protezione dei diritti umani e lo sviluppo della società civile.

Sono state riscontrate problematiche comuni che riguardano gli attori economici e le organizzazioni della società civile. Entrambi, infatti, non sembrano aver percepito i cambiamenti apportati dalla politica di vicinato rispetto al passato né, tanto meno, sembrano avere consapevolezza delle opportunità che si presenteranno. Le ragioni apportate a giustificazione sono, in realtà, alquanto intuibili. Si fa, infatti, riferimento, da un alto alla mancanza di capacità interne che sappiano sfruttare queste opportunità e all'assenza di un adeguato sistema di informazione e sensibilizzazione che permetta di creare consapevolezza ed interesse verso le possibilità che di volta in volta si presentano. Gli strumenti comunitari di cooperazione, ad esempio, non sono percepiti dalle imprese (soprattutto PMI) come una finestra di opportunità attraverso cui attuare le proprie strategie di internazionalizzazione. Poche sono, infatti, le possibilità di inserimento e su questo fronte l'apporto dell'ENPI non sembra cambiare le cose in modo significativo. Esiste, invece, un maggiore interesse per la componente di cooperazione transfrontaliera, in considerazione delle esperienze acquisite nel quadro di Interreg III. La preferenza accordata ad interventi di questo tipo potrebbe far pensare ad una maggiore facilità per gli attori privati e soprattutto per le PMI nel partecipare a programmi gestiti direttamente dalle Regioni e ai quali potrebbe essere stata accordata maggiore informazione e visibilità. Malgrado ciò, esiste un malcontento generalizzato sulla difficoltà delle procedure previste per accedere ai finanziamenti.

In definitiva, al fine di permettere agli operatori italiani di cogliere le opportunità aperte dall'ENPI, bisognerebbe intervenire su due fronti: uno più pratico e un altro più politico o di sistema.

In primo luogo, bisognerebbe rafforzare le capacità interne delle diverse rappresentanze istituzionali e del territorio per permettere loro di cogliere le occasioni che si presentano e migliorare la diffusione delle informazioni e la preparazione degli operatori nelle procedure che governano l'attribuzione delle risorse.

In ambito politico, questo processo dovrebbe essere accompagnato da una strategia generale di posizionamento dell'Italia nella politica di vicinato e nell'ENPI, trasversale ai diversi ambiti prioritari, e presupposto ad un'azione coordinata e concertata delle diverse amministrazioni centrali. Un approccio di tal tipo permetterebbe all'Italia di agire con maggiore coerenza e di incrementare l'impatto e la visibilità delle proprie azioni, guadagnando credibilità nei Paesi partner.

Il raggiungimento di questo obiettivo si presenta come funzionale ai cambiamenti previsti dal disegno di legge che delega il governo alla "riforma della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo". Elemento essenziale della riforma sarà l'istituzione di un'Agenzia autonoma di gestione, alla quale verranno attribuite responsabilità di gestione dei programmi comunitari, in considerazione dei cambiamenti apportati in tal senso in ambito comunitario dal regolamento finanziario.